

XII COLLOQUE DES CONSEILS D'ETAT
ET DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES SUPREMES
DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS SUPREMES ET LA REGULATION
DU NOMBRE ET DE LA DUREE DES PROCES

Rapport présenté par la délégation **espagnole.**

XII COLLOQUE DES CONSEILS D'ETAT ET DES JURIDICTIONS
ADMINISTRATIVES SUPREMES DES ETATS MEMBRES DE LA COMMUNAUTE
EUROPEENNE

LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS SUPREMES ET LA REGULATION DU
NOMBRE ET DE LA DUREE DES PROCES

I./ les origines et l'évolution de la juridiction
administrative en Espagne

La juridiction administrative naît en Espagne au XIX e siècle
sous l'influence du système français dont le Conseil d'Etat
constitue un exemple riche d'enseignement.

Les lois du 2 avril et du 6 juillet 1845 avaient créé les
Conseils provinciaux à juridiction déléguée, et le Conseil
royal, à juridiction retenue, autrement dit seulement habilité
à soumettre des propositions au gouvernement.

La Loi du 13 septembre 1988 mit fin au système de juridiction
retenue tout en étendant progressivement la portée du pouvoir
de révision de la juridiction administrative contentieuse, et
créa les tribunaux provinciaux en attribuant au Conseil d'Etat
la compétence suprême en la matière.

A cette époque seuls avaient accès à cette juridiction les
actes administratifs qui avaient au préalable épuisé le recours
à la voie administrative, et seul était admis le contrôle des
actes administratifs pris en vertu de pouvoirs réglés, les
actes discrétionnaires étant exclus de toute révision.

En ce qui concerne l'exécution des décisions, la Loi de 1888
laissait l'administration libre d'y surseoir pour des raisons
d'intérêt public.

La loi du 22 juin 1894 accentua l'intervention judiciaire, et
par ailleurs, dans une certaine mesure, elle marqua un pas
décisif quant à la configuration juridictionnelle du système.

La Chambre du contentieux de la Cour suprême fut créée par la
loi du 5 avril 1904, le Conseil d'Etat se limitant, à partir de
cette date, à assumer sa fonction de conseil, en tant qu'organe
consultatif suprême du gouvernement, mais sans exercer de
fonctions juridictionnelles.

La Loi du 27 décembre 1956, encore en vigueur aujourd'hui,
incorpora au droit positif espagnol les nouveaux développements
doctrinaux dûs au Conseil d'Etat français, qui n'étaient pas
inconnus de la doctrine et de la jurisprudence espagnoles.
L'esprit antiformaliste de la juridiction, le contrôle du
pouvoir discrétionnaire de l'administration, le détournement de
pouvoir, l'importance accordée aux vices de compétence, sont
quelques uns des acquis les plus notoires de la Loi de 1956,
qui, outre qu'elle permet l'accès à la juridiction aux

détenteurs d'intérêts directs et plus seulement aux titulaires droits subjectifs, instaura un système judiciaire de révision des actes administratifs et des règlements tout en renforçant la compétence des tribunaux aux fins de garantir l'exécution des décisions.

La loi a par ailleurs instauré un régime de spécialisation des juges accédant aux organes de la juridiction administrative lequel a donné des résultats très positifs.

La loi exemptait certaines matières du contrôle judiciaire, et excluait notamment de la révision juridictionnelle les actes politiques et certains actes de police, dans les domaines de la radio, du cinéma, de la presse, ainsi que certains autres émanant de l'administration militaire, relatifs à la promotion de membres de l'armée ou à des sanctions prises à leur encontre.

On y reconnaît également la responsabilité patrimoniale de l'administration pour le fonctionnement des services publics, sauf en cas de force majeure.

La Constitution de 1973 a généralisé les compétences de la juridiction administrative en matière de révision des actes et dispositions réglementaires de l'administration. L'article 24 de la Constitution garantit à tous les citoyens le droit à la tutelle des juges et des tribunaux pour la défense de leurs droits et intérêts légitimes, et l'article 106 reconnaît aux tribunaux la faculté de contrôler le pouvoir de réglementation et la légalité des actes de l'Administration.

Au plan de l'organisation, la Constitution espagnole de 1978 a donné à l'Etat une nouvelle configuration territoriale en créant les Communautés autonomes, qui regroupent une ou plusieurs provinces auxquelles l'Etat délègue en partie ses pouvoirs en leur reconnaissant des compétences législatives limitées et en y créant des Cours supérieures de justice, organes de juridiction supérieure ayant pour cadre la Communauté, devant lesquels sont portées les instances en dernier ressort indépendamment de la Cour suprême.

La Loi organique du 1 juillet 1985 relative au pouvoir judiciaire (Ley Orgànica del Poder judicial), et la Loi du 28 décembre 1989 relative à la structure et à la compétence territoriale des tribunaux (Ley de Demarcacion y Planta de los Tribunales), ont contribué au développement de cette nouvelle structure étatale.

3.

Ces deux lois, récemment approuvées, déterminent de façon définitive la structure de la juridiction administrative, à savoir :

- A. - Chambre du contentieux administratif de la Cour suprême.
- B. Chambre du contentieux administratif de la Audiencia nacional.
- C. Chambres du contentieux administratif des cours supérieures de justice.
- D. Tribunaux administratifs.

On peut donc dire que depuis la Constitution de 1979, la juridiction administrative bénéficie du plein pouvoir de révision des actes et des règlements administratifs, et qu'aucune parcelle de l'activité administrative n'échappe au contrôle judiciaire.

En conclusion, on ne peut manquer de souligner qu'en Espagne le recours au contentieux est un processus de pleine juridiction où l'acte administratif ou la disposition n'interviennent que comme présumé ou comme condition exigée de procédure .

II. L'INCIDENCE DE LA CONSTITUTION DE 1978 SUR LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE

La Constitution de 1978, qui définit l'Etat espagnol comme un Etat social et démocratique de droit, manifeste le souci de reconnaître le plein contrôle juridictionnel des actes et des décisions des administrations publiques assujetties au droit administratif.

Le Tribunal constitutionnel a donc élaboré progressivement une jurisprudence extrêmement intéressante, qui prétend avant tout garantir la tutelle effective des droits et l'accessibilité de la juridiction aux citoyens, dont il y a lieu de tenir particulièrement compte pour la réforme de la Loi du 26 décembre 1956.

A cet égard, parmi les critères jurisprudentiels les plus importants établis par le Tribunal constitutionnel, figurent notamment :

A. L'extension de l'étendue du pouvoir de révision de la juridiction administrative contentieuse :

L'alinéa f) de l'ancien article 40 de la Loi de 1956 relative à cette juridiction établissait qu'étaient exemptés du contrôle juridictionnel "les actes pris en vertu d'une loi les excluant expressément du recours à la voie administrative contentieuse".

Selon une décision du Tribunal constitutionnel datée du 16 mai 1983, cette mesure doit être considérée comme étant abrogée par la troisième disposition abrogatoire de la Constitution, car cette exception est incompatible avec le critère de clause générale quant à la révision universelle des actes administratifs par les tribunaux. Elle met ainsi fin à une exception qui, en pratique, excluait de la juridiction administrative contentieuse certains actes de l'administration militaire relatifs, pour l'essentiel, aux promotions et aux sanctions, et ceux désignés sous le nom d'"actes politiques" du gouvernement dotés d'un contenu administratif.

B. La jurisprudence constitutionnelle a aussi élargi les critères de qualification pour contester les dispositions générales - règlements de diverses classes- stipulés à l'article 28. 1, a) de la Loi. Une décision du 25 février 1937 a reconnu à une association professionnelle de fonctionnaires qualité pour introduire, au nom des intérêts qu'elle défendait, un recours contre la nomination d'un fonctionnaire de l'administration fiscale par le

Conseil des ministres, élargissant de cette manière le contenu de l'exigence légale d'un "intérêt direct et légitime".

- C. Concernant l'article 40 a) de la Loi qui exclut du recours contentieux les actes reproduisant ou confirmant des actes antérieurs, un -jugement Tribunal constitutionnel daté du 26 décembre 1984 déclare qu'à l'effet de leur éventuelle contestation, les bulletins de salaire des fonctionnaires sont des actes indépendants les uns des autres, dotés d'une pleine autonomie, et que par conséquent un recours contestant isolément le bulletin de salaire d'un fonctionnaire pour un mois donné ne doit pas être déclaré irrecevable, même si ceux des mois antérieurs avaient été acceptés, sous peine d'enfreindre les dispositions de l'article 24 de la Constitution qui garantit une tutelle judiciaire effective pour protéger les droits et intérêts légitimes des citoyens.
- D. Le Tribunal constitutionnel s'est aussi prononcé sur la décision implicite de rejet et ses carences, compte-tenu de la possibilité de déclarer l'irrecevabilité au motif que le délai écoulé peut induire à considérer l'acte comme accepté.

En ce sens, la décision du 21 décembre 1987 a rappelé que la décision implicite de rejet est une fiction légale et que l'on ne peut par conséquent pas qualifier de raisonnable une interprétation qui prime l'inactivité de l'administration, la plaçant dans une situation plus avantageuse que si elle s'était prononcée expressément et avait notifié l'acte dans les formes légales requises.

- E. C'est dans la défense du droit de comparution personnelle de tout citoyen à tout procès où est jugé un acte administratif susceptible de léser ses droits ou intérêts légitimes que la jurisprudence du Tribunal constitutionnel est la plus extensive et casuistique.

Alors que la Loi de juridiction de 1956 stipulait qu'il suffisait que la citation des intéressés à comparaître se fasse par la publication de l'annonce du recours au Bulletin officiel de l'Etat ou de la province, le Tribunal constitutionnel a établi dans nombre de décisions que lorsque le domicile du citoyen est connu, les tribunaux sont dans l'obligation de le citer à comparaître et de lui notifier personnellement l'existence du recours, ce critère étant plus conforme au principe de la tutelle judiciaire effective reconnu à l'article 24 de la Constitution; sans cela, l'on pourrait créer une situation

de privation de moyens de défense, car l'on peut difficilement partir de l'hypothèse que tout citoyen lit chaque jour les journaux officiels pour s'assurer de l'existence d'un recours judiciaire intenté contre un acte administratif susceptible de le concerner (jugements du Tribunal constitutionnel datés du 20 octobre 1982, du 31 mai 1983, du 27 juin 1984 et du 26 mars 1985, entre autres).

En ce qui concerne les causes pouvant donner lieu à une déclaration d'irrecevabilité des recours, stipulées à l'article 82 de la Loi de 1956, le Tribunal constitutionnel a préconisé leur interprétation restrictive de sorte que le recours ne puisse être déclaré irrecevable que lorsqu'il aura été établi que les défauts constatés sont irréparables, afin de ne pas enfreindre les dispositions de l'article 24 de la Constitution qui vise à garantir l'existence d'une tutelle judiciaire réelle, et où il est demandé aux tribunaux de procéder à un examen du fond des recours, chaque fois que cela leur est possible.

Le jugement du 15 février 1985 (qui se réfère longuement à la jurisprudence de la Cour suprême), rappelle que quand un organe de la juridiction administrative juge être incompetent pour connaître d'un recours, estimant que la compétence relève d'un autre organe de la juridiction, il ne doit pas pour autant conclure à son irrecevabilité, mais, conformément aux impératifs de la tutelle effective, se dessaisir au profit de l'organe compétent, permettant ainsi l'examen du fond du recours.

- G. Enfin, le Tribunal constitutionnel a produit une jurisprudence abondante en ce qui concerne la reconnaissance du pouvoir des juges quant à l'exécution des décisions. L'article 103 de la Loi de 1955 concernant la juridiction administrative contentieuse reconnaît que "L'exécution des décisions incombera à l'organe qui a émis l'acte ou la disposition faisant l'objet du recours".

Le Tribunal constitutionnel a toutefois rappelé que "le droit à l'exécution entre dans le contenu constitutionnel de l'article 24 de la Constitution (Jugement n° 125/87) en tant que manifestation additionnelle de la tutelle effective."

De cette manière sont garantis l'efficacité réelle des jugements définitifs et le contrôle juridictionnel sur l'administration.

Comme le fait observer le récent jugement du 21 septembre 1939, il ne s'agit pas de confier au tribunal des fonctions qui incombent aux organes de l'administration, mais de faire en sorte que les juges veillent à l'exécution en règle des décisions prononcées dans le cadre du contentieux administratif en évitant des déviations toujours possibles qui priveraient de tout contenu matériel le droit à la tutelle judiciaire effective.

- H. Pour sa part la Cour suprême avait, dans sa jurisprudence, et avant la Constitution de 1978, élaboré une doctrine très souple, très progressive en ce qui concerne la réparation des infractions ou des vices de forme (ceci incluant le recours gracieux), la capacité de contester les règlements, le contrôle de ces derniers et les incidences des principes généraux en tant que limite au pouvoir de réglementation de l'administration; le principe de non bis in idem en matière de sanctions; la nécessité de respecter la formalité de l'audition pour tout type de procédure administrative, etc.

III. LA CHAMBRE DU CONTENTIEUX DE LA COUR SUPREME

A. Situation actuelle

En tant qu'organe de la juridiction supérieure dans tous les ordres, chargé d'assurer l'application uniforme du droit en créant la doctrine jurisprudentielle, la Cour suprême doit, comme beaucoup d'autres tribunaux, faire face à un afflux croissant de recours. Ce phénomène, qualifié de massification de la justice, n'a cessé de croître ces dernières années.

Les chiffres ci-après, avancés par la Troisième chambre de la Cour suprême, compétente en la matière, en offrent un exemple concret en ce qui concerne la juridiction administrative contentieuse :

Il y avait 12.288 recours en attente au 1 janvier 1989, et 13.544 nouveaux recours ont été intentés cette même année, tandis que parallèlement étaient résolus 9.461 d'entre eux; cela fait qu'au début de 1990, il y avait 16.371 affaires en attente à la Chambre du contentieux de la Cour suprême. Cette courbe ascendante s'est maintenue pendant les trois premiers mois de 1990, au cours desquels 4.218 recours ont été inscrits au registre général de la Chambre.

On observe cette même tendance dans les instances inférieures de la juridiction administrative contentieuse . Il y avait ainsi 34.134 et 10.254 recours en attente aux tribunaux de Madrid et de Barcelone à la fin 1988, tandis que leur nombre s'élevait à plus de 100.000 pour l'ensemble des tribunaux du contentieux.

Conscients de la nécessité de limiter l'accès à la cassation sans pour autant restreindre les garanties offertes aux citoyens, les législateurs espagnols ont entamé une série de réformes, la première dans le domaine pénal, aux fins de permettre à la Cour de cassation de retrouver son rôle essentiel qui est de garantir l'uniformité d'interprétation et d'application du droit.

C'est ainsi que la Loi du 19 juillet 1988, portant réforme de l'article 385 du Code de procédure criminelle, a admis la possibilité de rejeter un recours lorsqu'il est manifestement non fondé ou dans le cas où le Tribunal aurait déjà rejeté , quant au fond, d'autres recours substantiellement semblables.

B.- Les méthodes en vue de limiter le nombre et la durée des pourvois en cassation devant la juridiction administrative.

1. Instauration d'une procédure d'admission.

A notre opinion, la future réforme de la Loi de 1956 sur la juridiction administrative devrait, tout en incorporant la doctrine jurisprudentielle moderne, introduire une procédure d'admission en vue de réguler les pourvois en cassation.

Il existe un précédent: le Décret n° 88-905 du Ministère de la justice français créant une commission d'admission des pourvois en cassation au sein du Conseil d'Etat français.

2. Procédure abrégée d'établissement des fondements pour la résolution des recours dont l'objet serait identique à celui d'autres recours déjà jugés par la Chambre :

L'une des caractéristiques du phénomène actuel de massification de la justice est, d'une certaine façon, l'existence de nombreux recours qui ont un objet similaire. L'activité administrative engendre en effet dans certains domaines, comme ceux de la fonction publique et de l'expropriation pour cause d'utilité publique, une pluralité de situations juridiques identiques, qui donne lieu à une multitude de recours dont l'objet est le même. Quand tel est le cas, il conviendrait, une fois que la doctrine a été fixée par la Chambre, que les autres affaires fassent l'objet d'une procédure abrégée d'établissement des fondements, par référence aux cas déjà résolus. Comme nous le verrons ci-après, ces séries de recours pourraient recevoir un traitement informatique qui faciliterait leur résolution.

3. Renforcement des pouvoirs d'exécution des tribunaux administratifs.

En s'attachant aux critères dont s'est inspirée la réforme du contentieux français, il faut en arriver à ce que les administrations publiques assimilent rapidement les critères d'interprétation lorsque les tribunaux ont fixé la doctrine ou son interprétation. Il arrive encore trop fréquemment que l'administration maintienne indéfiniment une interprétation de la loi qui donne lieu à une multiplication inutile des recours au contentieux.

IV. - APPLICATION DE L'INFORMATIQUE JURIDIQUE A LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE CONTENTIEUSE

De nos jours les techniques modernes de gestion administrative où l'informatique et les systèmes de communication jouent un rôle décisif, incitent à remettre en question la méthode traditionnelle de suivi des recours au contentieux administratif.

Sur la base de ces critères, et pour faire face à l'afflux massif des recours, l'on a entrepris en 1986 l'informatisation du Registre général de la Cour suprême aux fins d'établir un contrôle électronique des entrées et des sorties de documents.

Cela permet d'avoir aujourd'hui une connaissance exacte du nombre et de la nature des recours introduits à la Cour : la matière dont ils traitent, le ministère ou l'administration dont ils émanent, l'organe judiciaire qui en a connu en première instance, etc.

Au cours de l'année 1989, le Registre général a réparti et transmis 18.363 documents à la Chambre du contentieux.

Le suivi automatique de tous les documents en instance débute lorsque toutes les données de base relatives au recours ont été inscrites au Registre général et que l'affaire a été transmise au secrétariat correspondant.

Depuis 1937, tous les documents en cours qui ont trait aux recours au contentieux sont produits sur ordinateurs, le traitement informatique ayant remplacé la transcription manuelle des ordonnances et pièces des dossiers à l'étude.

Parallèlement, l'on a décomposé le recours au contentieux administratif en plusieurs phases de procédure (demande, réponse, preuve, conclusions, jugement, etc), ce qui permet de connaître avec exactitude le nombre de recours qui se trouvent dans une phase donnée et combien de temps ils y restent, et de contrôler le nombre d'affaires existantes sur une matière donnée.

En ce qui concerne l'élaboration des jugements, les systèmes informatiques peuvent aider considérablement à leur rédaction et à leur conservation.

Une fois incorporées à la base de données de l'ordinateur, ces fiches présentent l'histoire vivante de la Chambre, et permettent de connaître instantanément les précédents de la doctrine établie dans des jugements antérieurs.

Suivant les directives du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les bases de données de jurisprudence, une nouvelle expérience a été entreprise en 1989, qui consiste à mettre en mémoire le texte intégral de tous les jugements et arrêts définitifs rendus par la Cour suprême; elle permettra très prochainement la récupération intégrale des décisions de justice.

Ce mode de traitement de l'information nous permettra, dans le cas de recours identiques ou offrant de grandes similitudes, de récupérer les corps de doctrine déjà établis par la Cour.

Nous pensons que l'incorporation du texte intégral de tous les jugements de la Cour suprême à cette base de données, qui à l'heure actuelle ne fonctionne que pour la Chambre correctionnelle, facilitera le travail d'interprétation des tribunaux de la juridiction inférieure et des administrations publiques .