



COLLOQUE DU 7 JUIN 2010

« **PRÉVENIR DES ARRIÉRÉS DANS LA JUSTICE ADMINISTRATIVE** »

QUESTIONNAIRE¹

Pour accélérer le cours de la justice administrative, il faut distinguer trois axes de réflexion : les techniques pour limiter l'afflux de recours (I), les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance (II) ainsi que les critères éventuels de l'évaluation de l'activité juridictionnelle et leur mise en œuvre (III).

I. Les techniques pour endiguer l'afflux de recours

Note préalable. En Espagne il n'existe pas le « droit d'appel » stricto sensu devant la Chambre administrative de la Cour suprême. La Cour connaît dans quelques affaires en instance unique (recours direct contre l'activité réglementaire du Gouvernement ainsi que contre certains actes administratives des hautes institutions de l'Etat). Et elle est aussi saisie des pourvois de cassation et des recours de révision.

1) La saisine du juge administratif requiert-elle le ministère obligatoire d'un avocat?

Oui.

Existe-t-il des dérogations à cette exigence ?

Les fonctionnaires publics peuvent comparaître personnellement pour protéger ses droits.

Des exigences de qualifications ou d'ancienneté de l'avocat existent-elles ? Non

¹ Le présent questionnaire a été élaboré par le Prof. Dr. Rusen ERGEC, Université du Luxembourg

2) La compétence de la Cour administrative suprême se limite-elle aux points de droit (« cassation administrative ») ou statue-elle également comme instance d'appel connaissant des questions de fait ?

La Chambre administrative de la Cour suprême peut prendre une décision définitive, connaissant des questions de fait, si les moyens du pourvoi en cassation sont bien fondés et l'arrêt de l'instance est casé. Dans ces cas, elle ne renvoie pas l'affaire au tribunal *a quo* (sauf dans des certains cas d'infraction de procédure) mais elle le tranche dans toute son extension, même connaissant des questions de fait.

Si la Cour connaît des recours en instance unique (cfr. question 1) elle se prononce aussi sur des questions de fait. Le recours direct est recevable contre l'activité réglementaire du Gouvernement ainsi que contre les actes administratives du Conseil de Ministres et des Commissions Déléguées du Gouvernement et du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire.

La Chambre administrative de la Cour suprême peut aussi être saisie en instance unique des recours contre certains actes de gestion du Congrès des Députés, du Sénat, de la Cour Constitutionnelle, de la Cour de Comptes, du Défenseur du peuple et de la Commission Électorale Centrale.

3) Le droit d'appel devant la Cour administrative suprême est-il absolu ou connaît-il des limitations ? Si oui, dans quelles hypothèses ? Résumez brièvement la manière dont votre Cour interprète ces limitations.

Le recours en cassation est prévu uniquement contre les arrêts qui ont été prononcés par les Cours Supérieures de Justice des Communautés Autonomes ou par l'Audience Nationale en instance unique (non en appel).

Les pourvois en cassation ont des limitations *ratione materiae* : sont exclus les affaires de montant inférieur à 150.000 €; les affaires de fonction publique, avec des exceptions; les affaires en matière électorale ou concernant le droit de réunion.

La recevabilité des pourvois est conditionnée à des formalités rigoureuses. Parmi d'elles l'exigence d'invoquer précisément une norme de droit de l'Etat (pas du droit propre des Communautés Autonomes) ou de droit communautaire.

4) Existe-il des sanctions pour recours ou appels abusifs (amende pécuniaire pour recours téméraire ou vexatoire). Si oui, sont-elles prononcées à la demande de la partie adverse ou d'office par le juge ? La procédure respecte-t-elle le principe du contradictoire ? La décision est-elle motivée ? La formation est-elle collégiale ou à juge unique ?

Quand une partie introduit un recours téméraire ou de mauvaise foi, le juge peut lui condamner aux dépens du procès (la quantité peut être la totalité, une partie ou même un chiffre maximum de dépens) et, dans des circonstances plutôt non fréquents, l'imposer une amende. La Loi de procédure civile prévoit des sanctions en cas de mauvaise foi procédurale.

La décision est prononcée, soit d'office soit à la demande de l'autre partie, de manière motivée et, dans la Cour suprême, par une formation collégiale.

- 5) **Existe-il une procédure préalable d'admission ou d'autorisation des recours devant la Cour administrative suprême ? Si oui, décrivez la procédure et les conditions de fond qui président à la non admission ou à la non autorisation (« *leave of appeal* ») du recours.**

Oui. Il y a une formalité préalable d'audience aux parties sur les motifs d'irrecevabilité. Après l'audience des parties la Cour prononce la résolution en déclarant l'acceptation ou la non admission du recours en fonction de l'application des règles régissant la recevabilité.

II. Les techniques visant à accélérer le déroulement de l'instance

1. **Existe-il des procédures accélérées répondant à des situations d'urgence ? (à l'exception des procédures de référé qui ne préjugent pas du fond). Si oui,**
2. **décrivez les conditions de fond, la procédure (caractère contradictoire ou non, la motivation de la décision, formation à juge unique ou non, l'intervention ou non de l'organe d'avis s'il existe, existence ou non d'une instruction, tenue ou non d'une audience, l'abrègement des délais pour dépôt de pièces ou observations, etc.).**

Il n'a pas, à l'exception des mesures provisoires, des procédures accélérées *stricto sensu* mais des procédures abrégées par rapport aux ordinaires.

Les tribunaux du contentieux administratif connaissent par le procédé abrégé des affaires de sa compétence qui se suscitent sur des questions de personnel au service des administrations publiques; des affaires des étrangers et concernant les pétitions d'asile; en et général des affaires dont le montant ne dépasse pas les 13.000 euros. Il y a aussi une procédure spéciale, abrégée, pour la protection judiciaire de la liberté et de droits fondamentaux

La procédure est contradictoire et orale, on peut pratiquer des preuves et la décision, motivée et adoptée par un juge unique, doit être prononcée dans le délai de dix jours.

En dehors de ces procédures la Loi prévoit l'extension des effets d'un arrêt ferme à d'autres recours, dans les affaires fiscaux et de la fonction publique. Dans ces cas les titulaires d'une relation juridique matérielle identique à celle reconnue pour un arrêt ferme, pourront se bénéficier des effets de l'arrêt précédent, avec l'avantage de ne pas initier un nouveau recours judiciaire.

Finalement, quand devant une cour se trouvent pendant une pluralité de recours avec un objet identique, l'organe juridictionnel pourra s'occuper d'un d'eux avec un caractère préférentiel (« affaire témoin ») en suspendant les autres jusqu'à le prononcé de l'arrêt dans le premier. Dans ce cas les requérants affectés par la suspension pourront intéresser du juge l'extension à sa faveur des effets de l'arrêt.

3. Existe-il des procédures accélérées pour des recours manifestement fondés ou manifestement mal fondés ou manifestement irrecevables ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

Les recours en instance peuvent être déclarés irrecevables si d'une manière indubitable et manifeste on constate la manque de juridiction ou l'incompétence du juge; la manque de légitimation du requérant; si le recours a été interposé contre une activité non susceptible de contestation ou s'il a expiré le délai d'interposition du recours.

Quand on conteste un comportement matériel de l'Administration constitutif de voie de fait, s'il est évident que l'actuation administrative s'est produite correctement, le juge déclare *ab initio* irrecevable le recours.

Les pourvois en cassation ont leurs propres règles de recevabilité. Ils peuvent être déclarés irrecevables s'ils sont manifestement mal fondés ou dans les cas que d'autres pourvois substantiellement égaux sur le fond auront été désestimés par un arrêt ferme.

La procédure pour déclarer la irrecevabilité est rapide, contradictoire et écrite.

4. Existe-il des procédures accélérées pour des affaires réputées simples ? Si oui, mêmes sous-questions que sous II, 1.

La procédure abrégée est prévue en principe pour des affaires qui ne devraient pas soulever des questions juridiques très complexes.

5. Hors les cas de référé qui ne préjugent pas du fond, existe-il des formations à juge unique et si oui pour quelles affaires ? Existe-il la possibilité pour le juge unique de renvoyer la cause à la formation collégiale ?

Dans la Chambre administrative de la Cour suprême il est toujours la formation collégiale qui décide.

La réforme de Loi de la Juridiction Administrative (1998) a créé des tribunaux à juge unique, en tant que juges de première instance. La première instance, donc, est en général attribuée aux juges « unipersonnels », tandis que les recours en appel sont attribués à des formations collégiales. Il y a, néanmoins, certains procès en première ou unique instance devant les Cours Supérieures de Justice des Communautés Autonomes, l'Audience Nationale et la Cour suprême.

Les «Juzgados de lo Contencioso-Administrativo» (juges unique) ont la compétence générale, en unique ou en première instance, pour connaître des recours contre l'activité des entités locales, à l'exception des actes normatifs et les instruments de planification urbanistique. Ils ont aussi la compétence dans les recours contre l'activité de l'administration des Communautés Autonomes en matière de fonction publique, sanctions administratives et responsabilité de l'administration, même si cette compétence est restreinte par la loi.

Leur compétence s'étend aussi à l'activité de l'administration périphérique de l'Etat et des Communautés Autonomes, ainsi qu'à l'activité de certains organismes et entités qui n'agissent pas dans tout le territoire national. Dans cette troisième catégorie il existe des limites quantitatives et matérielles (les questions de domaine public, œuvres publiques de l'Etat, expropriation et propriétés spéciales ne sont pas de leur compétence). Finalement, ils ont aussi des compétences en matière électorale, en matière d'autorisation pour entrer dans le domicile et pour l'autorisation de quelques mesures sanitaires.

Les «Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo» ont des compétences limitées –en unique ou en première instance– en matière de recours contre l'activité de certains organes de l'administration centrale. La compétence en unique instance sur l'activité de l'administration centrale de l'Etat est attribuée à la «Audiencia Nacional» qui est aussi compétente pour connaître des recours contre les jugements des tribunaux administratifs centraux.

Le « juges uniques » n'ont pas la possibilité de renvoyer la cause à la formation collégiale.

6. Existe-il des assouplissements à l'obligation de motivation ? (absence de l'obligation de répondre à tous les moyens ou à l'ensemble des observations; motivation par simple référence aux dispositions pertinentes, etc.).

Non. L'arrêt doit répondre nécessairement aux prétentions et aux allégations des parties qui soient de caractère fondamental pour sa défense.

7. Existe-t-il des procédures entièrement écrites, sans tenue d'audience ?

Dans les procédures contentieuses administratives espagnoles la place de l'oral est réduite et presque tout le procès se déroule par écrit. En pratique il n'y a pas d'audience dans la procédure ordinaire. Néanmoins, les parties peuvent demander – soit dans un moment initial soit après l'administration de la preuve - la célébration d'une audience. Cette décision peut être aussi prise d'office par le juge.

L'audience est obligatoire dans la procédure abrégée.

L'audience est publique et elle ne se déroule pas à huis clos, car il existe un principe général de publicité de l'activité juridictionnelle. La participation de témoins dans le contentieux administratif n'est pas fréquente dans la pratique, même si cette possibilité existe et les normes qui s'appliquent pour la réguler sont celles de la procédure civile. Une prévision spécifique se trouve dans la procédure abrégée : le juge peut limiter le nombre de témoins dans les circonstances prévues dans la loi.

8. Existe-t-il des sanctions à l'encontre de la partie qui ne collabore pas à la procédure ?

Oui. Si le juge estime qu'une des parties a violé les règles de la bonne foi procédurale, il pourra lui imposer, d'une forme motivée et en respectant le principe de proportionnalité, une amende de 180€ à 600€, sans qu'en aucun cas on puisse dépasser la troisième partie de la quantité du litige.

Pour déterminer la quantité de l'amende on devra tenir compte des circonstances de fait ainsi que les préjudices qui au procédé ou à l'autre partie auront pu être causés.

Si la conduite contraire aux règles de la bonne foi est imputable à un des professionnels qui participent dans le procès, sans préjudice du disposé dans le paragraphe antérieur, le juge peut informer l'Ordre des avocats, aux effets de l'éventuel l'imposition d'une sanction disciplinaire.

9. Le juge qui soulève un moyen d'office est-il tenu dans tous les cas à ordonner la réouverture des débats ou à autoriser les parties à déposer de nouvelles conclusions ?

Oui. Les principes du contradictoire, d'égalité et des droits de la défense sont des principes de valeur constitutionnelle qui garantissent le droit à une protection juridique efficace.

10. La procédure autorise-t-elle l'abrègement des délais de dépôt des mémoires et pièces ?

Non.

11. La procédure autorise-t-elle la communication de la requête, des mémoires et pièces par la voie électronique ?

Oui. Il est prévu mais il n'est pas encore habituel.

12. Le dépôt des mémoires et pièces est-il assujéti au respect de délais de rigueur, prescrits à peine d'irrecevabilité ? Si oui, existe-t-il des exceptions à cette règle ?

Après la requête et l'opposition on n'admettra pas aux parties d'autres documents que ceux qui se trouvent dans des cas exceptionnels prévus pour le procès civil.

Il s'agit de documents de date postérieure que n'auraient pas obtenus avant la requête ou l'opposition; des documents, des moyens ou des instruments antérieurs à la requête ou à l'opposition si la partie qui les présente justifie n'avoir eu d'avance une connaissance de son existence ou n'avoir été possible les obtenir pour des causes qui ne le sont pas imputables; et en cas de force majeure.

13. Le nombre de mémoires est-t-il limité ?

Oui. Les lois de la procédure fixent le nombre en fonctions des types de recours.

Existe-t-il la possibilité de déposer des mémoires et pièces complémentaires ? Non, en principe.

14. La procédure prévoit-elle l'obligation de déposer un mémoire de synthèse ?

Non.

15. Peut-on déposer *in extremis*, après clôture de l'instruction, de nouvelles pièces ou des notes de plaidoirie ou d'observations ?

Non. Sauf les possibilités indiquées à la question n° 12.

16. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en cours de procédure ?

Dans les recours devant les juridictions peuvent être invoquées moyens différents des invoqués dans la voie administrative. Les arguments juridiques des parties doivent être exposés dans les écrits de requête et d'opposition. Il n'est pas possible la *mutatio libelli* ultérieure et il n'est pas possible, non plus, de soulever en cassation des questions non controversées à l'instance.

Le juge en l'instance, avant de prononcer son arrêt, peut proposer *ex officio* aux parties la possibilité de faire des observations sur des moyens juridiques non soulevés par celles-ci.

17. Peut-on invoquer de nouveaux moyens en degré d'appel ?

Il n'y pas d'appel devant la Cour suprême. Cette possibilité est seulement prévue pour les recours d'appel devant des Tribunales Superiores de Justicia. En degré d'appel il est possible d'invoquer nouveaux moyens.

18. Existe-il des voies de recours pour accélérer le cours de la procédure ou pour faire sanctionner le dépassement du « délai raisonnable » conformément à l'arrêt *Kudla c. Pologne* du 26 octobre 2000 de la Cour européenne des droits de l'homme ?

Le dépassement du délai (en dehors de la responsabilité pécuniaire de l'Etat, vide infra) peut avoir des conséquences disciplinaires pour le juge. La violation du droit au procès dans des délais raisonnables peut être l'objet aussi du recours *de amparo* (protection) devant la Cour constitutionnelle.

19. Qu'entend la jurisprudence par « délai raisonnable » d'une procédure au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ? Indiquez quelques affaires, s'il y a lieu, où le dépassement du délai raisonnable a été sanctionné.

L'appréciation du délai non-raisonnable dépend de divers critères: la complexité de l'affaire, le volume d'affaires devant la juridiction concernée, la

conduite des plaideurs, les conséquences préjudiciables du retard pour les intervenants, l'allongement de la procédure en relation avec le "niveau moyen admissible" et l'évaluation des carences structurales de l'organisation judiciaire.

L'existence d'un retard irrégulier comporte responsabilité extracontractuelle de l'État, même s'il a été produit dans la procédure de *amparo* devant la Cour Constitutionnelle.

III. Critères de performance

- 1. Existe-t-il des critères quantitatifs et qualitatifs tendant à mesurer la « performance » de l'activité juridictionnelle ? Quelle est la valeur juridique de ces critères et de quel organe émanent-ils ?**

Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire a établi à cet égard des critères, statistiques et organisationnels, sans aucune valeur juridique. En dehors des mécanismes de provision de postes et de promotion dans la carrière, les services d'inspection du Conseil peuvent, dans le cadre de ses fonctions ordinaires ou extraordinaires, vérifier la situation et le fonctionnement des cours et tribunaux. Peuvent, par conséquent, faire une certaine évaluation *ad casum* de l'activité des magistrats dans leurs aspects quantitatifs ou opérationnels, pas dans les composants «qualitatives» des décisions juridictionnelles que les juges ont prises.

- 2. Existe-il des données statistiques sur la durée moyenne d'une instance devant la Cour administrative suprême ainsi que la durée moyenne d'une procédure depuis la juridiction de première instance jusqu'à la décision définitive de la Cour administrative suprême ?**

La durée moyenne d'une procédure devant la juridiction de première instance est de vingt-neuf mois. La durée moyenne d'un pourvoi en cassation est de vingt mois.

- 3. Existe-il des différences notables dans la durée des procédures selon la nature de l'affaire ?**

Oui. La durée est inférieure dans le cas du procédé abrégé et du procédé pour la défense de droits fondamentaux.

- 4. Les juridictions inférieures sont-elles autorisées à solliciter, en cours d'instance, l'avis de la Cour administrative suprême sur une question nouvelle de droit dans le but d'assurer la sécurité juridique et prévenir un afflux de contentieux ?**

Non. Elles peuvent uniquement poser une question d'inconstitutionnalité à la Cour Constitutionnelle.

5. Quel est le ratio entre le nombre de magistrats de la Cour administrative suprême et le nombre d'affaires tranchées sur une année?

La Chambre administrative de la Cour suprême à 33 juges. Les dossiers tranchés en 2008 ont été 9.191, dont 4.455 par jugement définitif (normalement arrêt) et d'autres par ordonnance (normalement ordonnance d'irrecevabilité).

Il est possible de mettre fin au procès avant le jugement dans certains cas: désistement, soumission de l'administration à la prétention, reconnaissance extrajudiciaire par l'administration défenderesse et conciliation.

6. Quel est le ratio entre le nombre de juges et le nombre de collaborateurs ?

A la Cour suprême les juges peuvent bénéficier du travail de référendaires qui, le cas échéant, les aident dans leur recherche documentaire. La Chambre administrative de la Cour Suprême est assisté globalement (il n'y pas de référendaire assigné a chaque juge) de 30 référendaires, dont la formation de base est universitaire et sont recrutés par concours entre fonctionnaires.

7. Existe-il au sein de la Cour administrative suprême des magistrats spécialisés qui ne traitent que d'une catégorie déterminée d'affaires ? Cette spécialisation résulte-elle de la loi ou d'une simple répartition interne des fonctions ?

La Chambre administrative de la Cour suprême est divisé en huit sections. Certaines sections sont spécialisées *ratione materiae* (ad exemplum, fiscalité, expropriation, urbanisme, environnement, droits fondamentaux, administration locale, etc.). La composition et les compétences des sections sont fixées et publiées chaque année par les organes de gouvernement interne de la Cour.