



Consiglio di Stato



Séminaire organisé par le Conseil d'Etat d'Italie et l'ACA-Europe

“Droit, tribunaux et lignes directrices pour l’administration publique”

Fiesole (Florence), automne 2021

Réponses au questionnaire : Espagne



Séminaire cofinancé par le programme « Justice » de l'Union Européenne

PRÉSIDENTE ITALIENNE DE L'ACA – EUROPE
FIESOLE (FLORENCE), 19 OCTOBRE 2020
« DROIT, JURIDICTIONS ET LIGNES DIRECTRICES
APPLICABLES AUX ADMINISTRATIONS PUBLIQUES »

QUESTIONNAIRE

1. Introduction

1.1 Le séminaire qui se tiendra à Fiesole, les 19 et 20 octobre 2020, à l'Institut universitaire européen, est la première réunion organisée par la présidence italienne.

Comme cela a été expliqué, lors de la présentation initiale du programme de la future présidence italienne, son leitmotiv sera d'accroître et développer la valeur et l'expérience du « dialogue horizontal » entre les plus hautes juridictions administratives nationales. L'objectif à cet égard est de créer et développer une culture et des normes communes en matière de contrôle juridictionnel de l'activité des autorités publiques.

Ce « dialogue horizontal », mieux que le « dialogue vertical », met l'accent sur l'examen et la comparaison des modalités de prise de décision et de conduite en matière judiciaire, ainsi que sur l'incidence des décisions sur les activités des autorités publiques.

Le dialogue horizontal entre les juridictions des États membres est le meilleur moyen de parvenir à une véritable citoyenneté européenne. Il faut comprendre par là un niveau commun de protection juridique pour les citoyens et les entreprises établis en Europe, dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

1.2 L'objectif du présent questionnaire et du séminaire qui suivra est de mieux comprendre les similitudes et les différences entre nos systèmes juridiques, notamment en ce qui concerne :

- a) L'interprétation de la loi par les juges
- b) L'effet contraignant des décisions, soit pour veiller à ce que les juges se conforment aux déclarations nomophylactiques des juridictions administratives suprêmes (JAS) soit pour donner des lignes aux actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires
- c) L'effet des jugements administratifs sur l'activité de l'administration publique et leur exécution
- d) Le rôle consultatif de la JAS, le cas échéant

1.3. Le séminaire abordera les sujets suivants :

- a) La méthode employée par les juridictions administratives dans l'interprétation de la loi, en mettant l'accent sur les critères appliqués par les juges (y compris la référence à la *ratio legis*, aux travaux préparatoires et à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant, etc.). Un accent particulier sera mis sur les outils soutenant l'activité judiciaire pour ce qui concerne les services de classification et d'archivage des décisions, par exemple les bases de données et les instruments d'IA.
- b) L'application de la loi par la Cour, avec une référence spécifique aux déclarations nomophylactiques de la JAS. La stabilité jurisprudentielle et la prévisibilité des décisions sont des valeurs importantes liées aux principes généraux affirmés par la Cour de justice, tels que la sécurité juridique, la possibilité pour les citoyens et les entreprises de prévoir les conséquences de leurs agissements, ainsi que la protection des attentes légitimes. Une attention particulière sera dès lors accordée aux modalités et aux procédures, le cas échéant, par lesquels les JAS assurent le respect des déclarations nomophylactiques dans le système administratif.
L'« effet contraignant ou directeur » des décisions de la Cour Suprême : ce sujet vise à favoriser la compréhension partagée de la capacité des décisions administratives à engager l'administration publique dans l'exercice ultérieur de ses compétences. Il aborde non seulement l'effet contraignant sur les affaires tranchées, mais analyse également les décisions comme des instruments permettant d'orienter les actions futures des administrations publiques dans des affaires similaires (décisions faisant office d'orientations).
- c) Au cours du séminaire, nous nous pencherons également sur l'exécution du jugement administratif, lorsque l'administration publique ne s'y conforme pas spontanément et correctement, en insistant tout particulièrement sur les mesures d'exécution judiciaires prévues par chaque juridiction, le cas échéant.
- d) Enfin, une brève session sera consacrée au rôle consultatif de la JAS, le cas échéant, et à son influence sur l'action administrative.

1.4 Le séminaire a pour objectif de permettre à chaque JAS de mieux comprendre le processus décisionnel qui sous-tend les décisions des autres JAS, mais aussi leur impact sur l'activité des pouvoirs publics.

Dans une démocratie constitutionnelle, les juridictions administratives sont considérées comme un acteur essentiel de l'interaction entre la loi et l'administration.

L'objectif, pour rappel, est de déterminer s'il est possible de trouver ou de développer une méthode homogène pour contrôler la manière dont les administrations publiques exercent leurs pouvoirs et pour garantir un niveau uniforme de protection juridique aux citoyens et aux entreprises, dans tous les États membres.

Le questionnaire ci-après constitue un exercice initial de collecte d'informations dont le but est de clarifier l'interaction des juridictions administratives avec la loi, d'une part, et l'administration, d'autre part, afin de garantir la sécurité, la légalité et la qualité de la justice pour les citoyens et les institutions publiques.

SESSION I

LA MÉTHODE D'INTERPRÉTATION DE LA LOI ET SON APPLICATION PAR LES JURIDICTIONS

1. Le rôle des JAS dans l'interprétation de la loi

1.1. Votre système juridique prévoit-il des règles générales pour l'interprétation de la loi ?

- Non
- Oui

1.2. Quel est le niveau des règles générales servant à interpréter la loi ?

- Loi
- Règlement
- Lignes directives

- Décisions de la Cour suprême
- Autres

Veillez expliquer et donner un exemple.

Les règles générales d'interprétation de la loi se trouvent dans le Titre Préliminaire du Code civil, au niveau de la loi. Cependant, l'article 1.6 du Code Civil établit que la jurisprudence ; c'est-à-dire, les décisions du Tribunal Suprême complètent le système juridique avec la doctrine réitérée établit par la Cour Suprême en interprétant la loi, la coutume et les principes générales du droit. Néanmoins, il y a, aussi, des règles d'interprétation dans autres lois spéciales :

Selon l'article 5 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire les juges et tribunaux doivent interpréter et appliquer les lois et les ordonnances conformément à la Constitution et aux principes constitutionnels.

La Loi Fiscal Générale (Ley General Tributaria 58/2003), contient des dispositions interprétatives avec un contenu très similaire à ce du Code Civil. De plus, cette Loi Fiscal Générale prévoit que le Ministre des finances peut adopter des dispositions interprétatives des lois et dispositions en matière fiscal.

1.3 Quels sont les critères d'interprétation de la loi ?

- X Interprétation littérale
- X Référence à la raison d'être de la loi (la *ratio legis*)
- X Cohérence au sein du système juridique
- X Référence aux travaux préparatoires
- X Référence à l'avis de la JAS concernant l'adoption de la loi, le cas échéant
- Autres

Expliquez si nécessaire :

Conformément à l'article 3 du Code Civil, les normes doivent être interprétées selon le sens même des mots, le contexte, les contextes historiques et législatifs, la réalité sociale dans laquelle les lois doivent être appliquées, conformément à leurs esprit et finalité.

1.4. Quels critères les juges appliquent-ils en cas de vide juridique ?

- X Analogie (référence à la *ratio* similaire d'autres règles)
- X Principes généraux du système légal
- Autres

Expliquez si nécessaire.

Selon l'article 4 du Code Civil, les juges doivent appliquer les normes par analogie en cas de vide juridique. Cependant, cela n'est pas possible en matière pénale ni en ce qui concerne les normes exceptionnelles ou d'application temporaire.

1.5. La JAS élabore-t-elle des critères généraux d'interprétation ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer et donner un exemple.

Cependant, les décisions du Tribunal Suprême complètent le système juridique avec la doctrine réitérée établit par le Tribunal. Néanmoins, les juridictions inférieures peuvent méconnaître la jurisprudence par une décision motivée. Dans ce cas là, le recours devant le Tribunal Suprême serait toujours recevable.

1.6 Lorsqu'elle statue, dans quelle mesure la juridiction prend-elle en compte les éléments suivants, et dans quelles limites ?

- Le droit de l'UE (Charte de Nice, règlements de l'UE, directives de l'UE) et les décisions des juridictions de l'UE :

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

- La Convention européenne des droits de l'homme et les principes généraux énoncés par la CEDH :

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

- Les clauses générales de proportionnalité et de caractère raisonnable :

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

- Les déclarations (ou la jurisprudence) des juridictions d'autres pays dans des affaires similaires :

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

- Les intérêts généraux en jeu (l'ordre et la sécurité publics, la protection de l'environnement, la protection des consommateurs, les effets économiques, financiers et sociaux sur le marché du travail) :

- Jamais
- Rarement
- Parfois
- Souvent

- Les résultats d'analyses de l'impact réglementaire (AIR), le cas échéant ;

Jamais Rarement Parfois Souvent

- L'impact de la décision :

Jamais Rarement Parfois Souvent

Autres

Veillez préciser.

2. Outils soutenant l'activité judiciaire

2.1. La Cour administrative suprême compte-t-elle des services chargés de classer les décisions et d'en rédiger les résumés ?

Non

Oui

Au sein du Tribunal Suprême, dont la Chambre contentieuse-administrative, il existe, sous la haute direction du Président du Tribunal Suprême, le Cabinet Technique, composé de juges, magistrats, procureurs, professeurs d'Université, et d'autres fonctionnaires publics de haute qualification professionnelle, qui est chargé de classer et analyser les décisions les plus importantes de la JAS, outre celles d'autres Chambres du Tribunal, et d'en rédiger les résumés.

2.2. Quelles autres activités ces services effectuent-ils ?

Préparation de documentation utile pour les décisions les plus importantes de la JAS

Etudes comparatives

Informations sur les nouveaux développements du droit et de la jurisprudence

Formation des juges

Autres activités

Veillez préciser.

Le Cabinet Technique du Tribunal -nommé Cabinet d'information et documentation- fait notamment un travail de soutien juridique des Chambres du Tribunal, ce qui comprend la préparation de documentation utile pour les décisions, recherche de jurisprudence, rédaction de rapports préalables à la décision, etc.

2.3. Les décisions des juridictions administratives sont-elles conservées dans une base de données libre d'accès, dans laquelle des recherches peuvent être effectuées ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

Le Conseil Général du Pouvoir Judiciaire gère une base de données, accessible à tous les juges et magistrats, qui regroupe les décisions des juges administratifs de deuxième instance (Tribunaux Supérieurs des Communautés Autonomes) et du Tribunal Suprême, et parfois des juges administratifs de première instance en ce qui concerne les décisions les plus significatives.

2.4. Quel type de base de données les juges administratifs consultent-ils dans leur travail quotidien ?

- Des bases de données publiques et libres
- Des bases de données privées, fournies par leur institution
- Autres

Veillez expliquer.

Les juges et magistrats administratifs ont accès à la base de données du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, et à certaines bases de données privées, fournies par le Conseil, qui en supporte le coût.

2.5. Existe-t-il des projets mettant en œuvre des systèmes avancés d'intelligence artificielle opérant dans le processus de prise de décision et/ou pour la préparation des décisions ?

- Non
- Oui

2.6 Dans l'affirmative, expliquez le rôle des systèmes d'IA dans le processus de prise de décision (par exemple, la rédaction des décisions finales, l'appui aux juges pour certains aspects importants de l'affaire, comme le calcul des dommages, etc.)

1. L'application de la loi : les décisions « nomophylactiques » dans le système judiciaire administratif
2. 3.1. Les décisions de la JAS ont-elles un effet contraignant sur les juridictions inférieures ?
3. Non
4. Oui
5. Seulement si la JAS adopte sa décision avec une composition spéciale

Non. La décision de la JAS n'a pas d'« effet contraignant ». Par conséquent, la décision de la JAS pourrait avoir un effet uniquement persuasif, étant donné qu'elle fournit des lignes directrices pour l'activité d'interprétation des juridictions inférieures. D'ailleurs, les juridictions inférieures peuvent méconnaître la jurisprudence du Tribunal Suprême par une décision motivée, ce qui provoque la recevabilité automatique d'un recours devant la Chambre contentieuse-administrative du Tribunal Suprême, car le jugement de la Cour inférieure, dans ce cas-là, aurait intérêt cassationnel, ce qui est le critère pour la recevabilité des recours de cassation devant la Chambre administrative du Tribunal Suprême.

- 3.2. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, quel est le pourcentage des affaires traitées par les juridictions inférieures qui sont conformes aux décisions de la JAS ?
- Moins de 25%
 - De 25% à 50%
 - De 50% à 75%
 - De 75% à 100%

3.3. Si la réponse à la question 3.1 ci-dessus est négative, comment la cohérence et la prévisibilité des décisions sont-elles assurées ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

La Chambre Contentieuse-Administrative du Tribunal Suprême est qui formule les déclarations nomophylactiques par le biais des arrêts qui se prononcent sur les recours de cassation ; troisième resort, qui a notamment une finalité nomophylactique, même si les juridictions inférieures ne sont pas contraintes par cette jurisprudence. Les contradictions des juridictions inférieures peuvent provoquer un nouvel renvoi au Tribunal Suprême.

3.4. Lorsqu'il s'agit de résoudre des conflits jurisprudentiels ou d'énoncer des principes de droit, la JAS travaille-t-elle dans une composition spéciale (comme une assemblée plénière ou un panel plus large) ?

- Non
- Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

Selon l'article 197 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire, les Chambres de justice (dont la Chambre du Contentieux Administratif du Tribunal Suprême), peuvent siéger en assemblée plénière lorsque son président ou une majorité des magistrats le considèrent nécessaire pour une bonne administration de justice.

De plus, selon l'article 264 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire, les Chambres (dont la Chambre du Contentieux-Administratif du Tribunal Suprême), siègent en plénière pour l'unification des critères et la coordination de pratiques procédurales, notamment en cas de conflit d'interprétation de la loi dans des cas semblables.

L'assemblée en plénière doit être convoquée par le président de la Chambre, par lui-même ou sur demande d'une majorité des magistrats.

3,5. Existe-t-il une procédure spécifique pour soumettre une question à la JAS travaillant en composition spéciale ?

- Non
- Oui

L'assemblée en plénière est convoquée par le président de la Chambre par lui-même ou sur demande d'une majorité des magistrats. Le pouvoir de renvoyer une question à l'assemblée plénière appartient, donc, au président de la Chambre. Il n'y a pas, de ce fait, une procédure spécifique pour soumettre une question à l'assemblée plénière. Cependant, il y a des normes spécifiques pour le fonctionnement de l'assemblée plénière. Il est prévu, aussi, des compositions spéciales des Chambres en cas d'absence de majorité de magistrats pour trancher un dossier.

3.6. Si la réponse à la question 3.5 ci-dessus est affirmative et qu'un juge de la JAS n'est pas d'accord avec le principe affirmé, que peut-il/elle faire ?

- Il est impossible d'être en désaccord.
- Il est possible de prendre une décision différente, en indiquant les motifs.
- Un nouveau renvoi à la juridiction est nécessaire.

L'article 264.3 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire garantit l'indépendance des différentes Sections de la Chambre pour le jugement des dossiers de sa compétence, bien que l'écartement du critère de l'assemblée plénière doit être motivé.

3.7. Des mécanismes organisationnels permettent-ils de garantir et de promouvoir la cohérence de la jurisprudence entre les différentes sections de la JAS ou avec une autre Cour suprême, le cas échéant (par exemple, des réunions périodiques entre les juges ou entre les présidents) ?

- Non
- Oui

Si la réponse est positive, veuillez expliquer.

Le seul mécanisme pour garantir la cohérence des critères parmi les différentes sections de la Chambre du Contentieux-Administratif du Tribunal Suprême est la convocation de la Chambre en composition plénière.

Cependant, au sein du Conseil Général du Pouvoir Judiciaire, l'organisation des réunions périodiques entre juges, magistrats et présidents de la juridiction administrative afin de favoriser les discussions sur des questions d'intérêt commun, notamment celles organisées par le service de formation du Conseil, qui servent à stimuler le débat et les conclusions sur des questions juridiques d'actualité et d'intérêt commun, est quelque chose de fréquent.

2.8. Si votre système judiciaire comporte des juridictions administratives séparées des autres juridictions (civiles), quel organe ou juridiction est-il habilité à résoudre les conflits de compétence entre juridictions administratives et ordinaires ? (comme le *Tribunal des Conflits*).

Selon l'article 42 de la Loi Organique du Pouvoir Judiciaire, l'organe compétent pour statuer sur les conflits de compétence entre différentes juridictions est une chambre spéciale du Tribunal Suprême, composée du Président du Tribunal Suprême et de deux magistrats du Tribunal, appartenant respectivement aux deux juridictions en conflit, nommés chaque année pour la Chambre de gouvernement du Tribunal Suprême.

SESSION II

L'IMPACT DES DÉCISIONS DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE SUPRÊME SUR LE DÉVELOPPEMENT FUTUR DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE

1. Dans quelle mesure la décision administrative engage-t-elle l'administration publique dans l'exercice subséquent de son pouvoir ?

Veillez expliquer.

En cas d'annulation d'une disposition ou acte administratif, la décision produit des effets *erga omnes*. S'il s'agit d'une reconnaissance d'une situation juridique individuelle, la décision ne produit des effets qu'entre les partis au processus.

En tout cas, l'Administration est contrainte par la décision des tribunaux. Si la décision a uniquement constaté des infractions de procédure, l'administration publique peut agir en toute liberté, sauf en matière de procédure. Si le Tribunal administratif a apprécié une infraction substantielle de la loi, l'administration est tenue, en vertu de la décision, de ne pas répéter cette violation et d'agir en conséquence, dans l'affaire spécifique.

La loi de la procédure contentieuse-administrative prévoit des mécanismes pour mettre en force les décisions des tribunaux, dont la nullité des actes administratifs adoptés pour contourner les décisions judiciaires.

2. La décision d'un juge administratif peut-elle influencer le travail des administrations publiques même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire tranchée ?

- Non
- Oui

Veillez expliquer.

En cas d'annulation d'une disposition ou acte administratif, la décision produit des effets *erga omnes*. S'il s'agit d'une reconnaissance d'une situation juridique individuelle, la décision ne produit des effets qu'entre les partis au processus ; c'est à dire, les citoyens qui font partie de la procédure et l'administration. Les effets d'un jugement administratif est, donc, comme règle générale, limité aux parties du litige. Cependant, un jugement administratif peut avoir un effet persuasif sur le travail des administrations publiques, même au-delà du contexte objectif et subjectif de l'affaire jugée, lorsqu'elle est appliquée à des affaires similaires. L'administration doit tenir compte des décisions antérieures de la JAS.

3. Selon les règles ou pratiques réglementaires, les effets d'une décision administrative peuvent-ils être étendus par l'administration elle-même au-delà de l'affaire tranchée ?

- Non

- X Oui

Veillez expliquer.

En principe, l'administration publique a le pouvoir discrétionnaire d'étendre les effets d'une décision administrative au-delà de l'affaire tranchée. Néanmoins, la Loi de la Procédure Contentieuse-Administrative prévoit l'extension des effets d'un jugement au-delà des parties du litige en matière fiscale, de fonction publique et d'unité de marché, en les cas ou il y aurait des circonstances juridiques identiques, étant donné que les personnes concernées le demandent.

SESSION III

MISE EN APPLICATION ET EXÉCUTION DES DÉCISIONS

1. Existe-t-il dans votre système une procédure juridique spécifique visant à contrôler et garantir l'exécution intégrale et complète de la décision ?

- Non
 X Oui

Oui, la Loi de la Procédure Contentieuse Administrative prévoit une procédure spécifique pour l'exécution des jugements (articles 103-113) du Code italien de justice administrative).

1.1 Si la réponse à la question 1 ci-dessus est affirmative, dans quel pourcentage des cas ces mesures sont-elles utilisées ?

2. S'il n'existe pas de procédure spécifique, comment votre système garantit-il la pleine exécution de la décision ?

Non applicable.

3. Si cette mesure judiciaire existe, requiert-elle que la décision soit définitive ?

Non

Oui

Veillez expliquer.

Les mesures d'exécution requièrent que la décision soit définitive. Néanmoins, la Loi sur la juridiction administrative prévoit l'exécution provisoire des jugements en cas d'introduction d'un recours d'appel ou cassation. L'exécution provisoire d'un jugement requiert la demande des parties intéressées.

4. Les juges ont-ils pouvoir de substitution, directement ou par l'intermédiaire d'un auxiliaire *ad hoc*, en cas de non-exécution ou d'exécution partielle ou incorrecte des décisions ?

Non

Oui

Veillez préciser.

En cas de non-exécution d'une décision, le juge administratif peut agir en lieu et place de l'administration, en s'y substituant, ou en requérant la coopération des autorités ou d'agents de l'administration condamnée ou d'autre administration publique. Le juge administratif peut, aussi, accorder l'exécution par d'autres personnes aux frais de l'Administration.

5. L'administration (et/ou le fonctionnaire) est-elle responsable des dommages liés à la non-exécution ou à l'exécution incorrecte de la décision ?

Non

Oui

5.1. Si la réponse ci-dessus est affirmative, le juge administratif est-il compétent pour statuer sur l'action en réparation ?

Veillez expliquer et donner un exemple.

La juridiction administrative est la seule compétente à statuer sur une action en réparation contre l'administration en cas de dommages liés à la non-exécution d'un jugement. Cependant, la compétence n'appartient pas nécessairement au même juge compétent pour l'exécution. La Loi sur la juridiction administrative prévoit une procédure incidente pour résoudre toutes les questions qui peuvent arriver au sein de l'exécution, notamment en ce qui concerne l'organe administratif compétent pour l'exécution, le délai pour l'accomplissement du jugement, et les moyens pour mettre en force la décision. Le juge compétent pour l'incident est le même juge du jugement.

SESSION IV

LE RÔLE CONSULTATIF DE LA JAS (LE CAS ÉCHÉANT) ET SON IMPACT SUR L'ACTION ADMINISTRATIVE

1. La JAS exerce-t-elle des fonctions consultatives pour le gouvernement ou pour l'administration publique ?

- X Non
- Oui

La Chambre du Contentieux-Administratif du Tribunal Suprême espagnol n'a pas des fonctions consultatives. De plus, quand la Chambre résout des recours en cassation, la décision ne peut pas porter sur des cas ou faits hypothétiques. C'est le Conseil d'État qui détient la haute fonction consultative pour le gouvernement et l'Administration. En Espagne, le Conseil d'État n'a pas de fonctions contentieuses.

1.1 Si la réponse à la question ci-dessus est affirmative, veuillez préciser le type d'actes auxquels s'appliquent les fonctions consultatives.

(D'autres options sont possibles)

- Actes législatifs primaires (du parlement ou du gouvernement)

- Actes réglementaires gouvernementaux et ministériels
- Résolution de questions spécifiques, à la demande d'une administration publique, sur l'interprétation d'une loi ou dans la définition d'une matière spécifique
- Autre

Veillez préciser.

2. L'avis de la JAS dans son rôle consultatif est :

- Facultatif et non contraignant
- Obligatoire et contraignant
- Obligatoire mais non contraignant
- Facultatif et, une fois requis, contraignant
- Cela dépend des circonstances (veuillez préciser).

3. Dans l'exercice de ses fonctions consultatives, la JAS peut-elle consulter des experts en matière économique ou statistique, afin d'évaluer l'impact économique et social des réglementations ?

- Non
- Oui
- Dans certaines circonstances seulement (veuillez préciser)

4. Existe-t-il des formes de collaboration des juges administratifs à l'activité du gouvernement ou des administrations publiques ? (comme le détachement de magistrats individuels pour diriger les bureaux législatifs d'un ministère ou en tant que membres d'une autorité indépendante, la participation à des commissions d'étude, etc.)

- Non
- Oui

5. La fonction consultative de la JAS peut-elle également consister à résoudre un litige spécifique en servant de mode alternatif de résolution des litiges ?

- Non
- Oui