

RECHERCHE SUR LES BUDGETS DE LA JUSTICE EN EUROPE

LES BUDGETS DE LA JUSTICE EN EUROPE, 1990-1997, COMPARAISON DE SIX PAYS : FRANCE,
ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, ITALIE, ESPAGNE & BELGIQUE.
RECHERCHES COORDONNEES PAR LE PROFESSEUR ETIENNE DOUAT

ESPAGNE

Contrat n°98-5-d

RAPPORT DEFINITIF

**RECHERCHE AYANT BENEFICIE DU SOUTIEN DE LA
MISSION DE RECHERCHE « DROIT ET JUSTICE »**

Ce rapport a été rédigé au sein de l'Institut d'études juridiques ibériques et ibérico-américaines de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (Dir. Professeur P. Bon) par Pierre Cambot, Maître de conférences en droit public.

L'auteur adresse ses plus sincères remerciements pour leur précieuse collaboration :

- à Monsieur Bertrand Badie, Magistrat de liaison à Madrid.
- à Monsieur Angel Moruno Morillo, Subdirector general, Jefe de la Oficina presupuestaria, Ministerio de la justicia español, sans qui ce travail n'aurait pas été possible.

I - PRESENTATION DU POUVOIR JUDICIAIRE

I - Délimitation du Pouvoir judiciaire

L'article 117 de la Constitution indique que le principe d'unité juridictionnelle est à la base de l'organisation des tribunaux. Par voie de conséquence, les tribunaux d'exception tels qu'ils ont pu exister notamment le franquisme sont désormais constitutionnellement prohibés.

La Constitution impose ainsi que toutes les institutions qui rendent la justice appartiennent à une structure commune, le Pouvoir judiciaire, qui garantit leur identité de nature et leur soumission au même régime juridique.

Avant toute chose, il importe de préciser que le pouvoir judiciaire espagnol est, en vertu des termes de l'article 127 de la Constitution, uniquement composé des juges et magistrats de carrière. Ce corps est composé de trois catégories : les juges - juges de première instance, juges d'instruction, juges du contentieux administratif, juges du contentieux social, juges de surveillance pénitentiaire et juges des mineurs -, les magistrats - en poste dans les Audiencias provinciales et dans les Tribunaux supérieurs de justice - et, enfin, les magistrats du Tribunal suprême.

Par voie de conséquence, les membres du Ministère public n'ont pas, en Espagne, et à la différence de ce qui se passe en France, la qualité de juges ou de magistrats mais constituent un corps distinct de fonctionnaires ; dans ces conditions, le Ministère public ne fait pas partie du pouvoir judiciaire stricto sensu ; il est, pour reprendre là l'intitulé du livre VI de la Loi organique du Pouvoir judiciaire, l'une des institutions qui, comme les avocats ou la police judiciaire, coopèrent avec l'administration de justice.

Les fonctions qui lui sont attribuées par la Constitution vont, conformément à l'article 124-1 de la Loi fondamentale, bien au-delà de celles d'un accusateur public puisqu'il est chargé notamment de la défense de la légalité et de l'intérêt public, à l'image du rôle dévolu au commissaire du gouvernement français devant les juridictions administratives. Son rôle est même encore plus étendu lorsque les droits fondamentaux des personnes physiques et morales sont en cause : aux termes de l'article 162-1 b) de la Constitution, il a le droit d'intenter un recours d'amparo devant le Tribunal constitutionnel à l'encontre de l'acte qui les a lésés dans leurs droits.

Certes, l'article 124-2 de la Constitution lui impose d'exercer en permanence ses fonctions dans le respect de la légalité et l'impartialité. Mais le même article précise qu'il doit également exercer ses fonctions " conformément aux principes d'unité d'action et de dépendance hiérarchique ". De fait, le Procureur général de l'Etat qui, aux termes des articles 22 et 25 de la loi 50/1981 du 30 décembre 1981 portant statut organique du Ministère public, se trouve à la tête du Ministère public et a le droit d'adresser des ordres et des instructions à tous les membres du Ministère public, est nommé par le Roi sur proposition du Gouvernement, le Conseil général du Pouvoir judiciaire étant simplement entendu. En outre, c'est toujours le gouvernement qui, sur proposition du Procureur général de l'Etat, procède aux nominations au sein du Ministère public.

Il convient aussi de ne pas assimiler le ministère public à l'institution de l'avocat de l'Etat - *letrado del Estado*- qui, en ce qui le concerne, est chargé de défendre les intérêts de l'Etat lors des instances judiciaires. Il remplit donc globalement la fonction dévolue à l'agent judiciaire du Trésor en France.

II - La structure juridictionnelle du Pouvoir judiciaire espagnol

La structure juridictionnelle se présente de la manière suivante.

Dans chaque commune, il existe un juge de paix compétent pour connaître d'un certain nombre de procès civils et pénaux énumérés par la loi et qui correspondent à la résolution d'affaires mineures.

Au niveau de chaque *partido judicial*, il y a un ou plusieurs juges de première instance et un ou plusieurs juges d'instruction. Les juges de première instance sont compétents pour connaître, en première instance, d'un certain nombre de procès civils et, en appel, des recours intentés contre les jugements rendus par le juge de paix en matière civile. Les juges d'instruction connaissent également des appels formés contre les jugements rendus par les juges de paix en matière pénale. Ils sont compétents pour statuer en première instance dans certaines affaires pénales. Ils instruisent enfin les affaires pénales qui relèvent de la compétence des Audiencias.

Dans chaque province, il y a un ou plusieurs juges du contentieux administratif de même qu'un ou plusieurs juges du contentieux social. Ils connaissent en première et unique

instance des litiges de droit administratif ou de droit social qui ne sont pas attribués à d'autres organes juridictionnels. Il existe également un ou plusieurs juge de surveillance pénitentiaire et un ou plusieurs juges des mineurs. Il y a enfin une Audience provinciale composée d'un Président et d'au moins deux magistrats. L'Audience provinciale connaît notamment des recours formés contre les jugements ou résolutions des jugements de première instance, des juges d'instruction, des juges du contentieux administratif, des juges du contentieux social, des juges de surveillance pénitentiaire et des juges des mineurs de son ressort. Elle est compétente également en première instance pour connaître d'un certain nombre de délits pénaux.

Au niveau de la Communauté autonome, il y a, un Tribunal supérieur de justice composé de trois chambres. Il y a en premier lieu une chambre civile et pénale. En tant que chambre civile, elle est compétente pour connaître des recours en cassation formés contre les jugements ou résolutions rendus par les juridictions de son ressort lorsque le recours est fondé sur la violation des règles de droit civil, foral ou spécial propres à la Communauté autonome à la condition que le statut d'autonomie ait prévu l'existence d'un tel recours. Elle est également compétente pour connaître des recours extraordinaires en révision formés contre les arrêts rendus par les juridictions de son ressort en matière de droit civil, foral ou spécial propre à la Communauté à la condition que cette attribution lui ait été conférée par le statut d'autonomie. En tant que chambre pénale, elle est compétente pour connaître des affaires pénales qui lui sont reconnues par le statut d'autonomie. Il y a en second lieu une chambre du contentieux administratif. Elle est compétente, en seconde instance, pour connaître des recours intentés contre les résolutions des juges du contentieux administratif de son ressort et, en première instance, pour connaître des recours contre les actes administratifs de la Communauté autonome et contre les actes administratifs de la Communauté autonome et contre les actes administratifs de l'Etat dès lors que, dans cette hypothèse, la loi n'en a pas décidé autrement. Il y a en dernier lieu une chambre sociale qui connaît en seconde instance, des recours intentés contre les résolutions des juges du contentieux social de son ressort et, en première instance, des litiges touchant aux intérêts des travailleurs et des employeurs et dont le champ d'application dépasse le ressort des juges du contentieux social sans excéder celui de la Communauté autonome.

A Madrid et ayant une juridiction sur toute l'Espagne, il y a une Audience nationale composée de trois chambres, une chambre pénale, une chambre du contentieux administratif et une chambre sociale. La chambre pénale est notamment compétente pour connaître des délits suivants : délits contre le titulaire de la Couronne, les hautes institutions de la nation et la forme du gouvernement ; falsification de monnaie et infractions au contrôle des changes ; machinations destinées à altérer les prix naturels des choses et susceptibles d'affecter gravement l'économie nationale ; trafic de drogue commis par des bandes organisées agissant sur le territoire de plus d'une province ; enfin et surtout délits de terrorisme. Elle a, à sa disposition, des juges centraux d'instructions compétents sur tout le pays pour instruire les affaires qui relèvent de sa compétence. La chambre du contentieux administratif est compétente pour connaître en première instance des recours intentés contre les actes administratifs des Ministres et Secrétaires d'Etat. La chambre sociale est compétente en première instance pour connaître des recours contre les conventions collectives ou des procès relatifs à des conflits collectifs du travail dès lors que leur champ d'application dépasse le territoire d'une Communauté autonome.

Toujours à Madrid, et ayant également juridiction sur toute l'Espagne, il y a enfin le Tribunal suprême. L'article 55 LOPJ précise qu'il est composé de quatre chambres (une cinquième chambre militaire existe toutefois depuis la loi organique 4/1987 du 15 juillet 1987 relative à la compétence et à l'organisation de la juridiction militaire). La première chambre est la chambre civile. Elle est essentiellement compétente en matière de cassation et en matière de responsabilité civile des Hautes autorités de l'Etat (Président du Gouvernement, présidents des chambres, membres du Gouvernement, députés et sénateurs) dès lors que le dommage a été causé à l'occasion du service. La seconde chambre est la chambre pénale compétente également en matière de cassation et de responsabilité pénale des hautes autorités de l'Etat. La troisième chambre est la chambre du contentieux administratif compétente pour connaître des recours en cassation, compétente également en premier et dernier ressort pour connaître des recours intentés contre les actes administratifs du Conseil des ministres, du Conseil général du Pouvoir judiciaire, des chambres du Tribunal constitutionnel, du Tribunal des comptes et du Défenseur du peuple. La quatrième chambre est la chambre sociale compétente essentiellement en matière de cassation.

III - Le recrutement des magistrats

Conformément à la tradition de l'Europe continentale, la Constitution espagnole à son article 122-1 indique que les juges et magistrats de carrière sont des fonctionnaires appartenant à un corps unique.

Ce corps est composé de trois catégories : les juges de première instance (juges d'instruction, juges du contentieux administratif, juges du contentieux social, juges de surveillance pénitentiaire et juge des mineurs), les magistrats en poste dans les Audiencias provinciales et dans les Tribunaux supérieurs de justice, et enfin, les magistrats du Tribunal suprême.

Pour ce qui concerne leur recrutement, deux voies d'entrée dans la magistrature sont ouvertes : le concours sur épreuve et le concours sur dossier. Le concours sur épreuves sert à pourvoir les deux tiers des places offertes et le concours sur dossier le tiers restant.

Le concours sur épreuve est ouvert à tous les espagnols majeurs titulaires d'une licence en droit (cinq ans après le baccalauréat). Le concours sur dossier est réservé aux juristes à la compétence reconnue ayant au moins six années d'expérience professionnelle. Une fois reçu à l'un ou à l'autre des deux concours, le postulant suit les cours du Centre d'études judiciaires et fait un stage dans une juridiction. S'il passe avec succès le concours de sortie du Centre, il est nommé juge.

Comme indiqué précédemment, un siège sur trois de magistrat de la chambre civile et pénale des Tribunaux supérieurs de justice est pourvu par un juriste au prestige reconnu ayant plus de dix ans d'expérience professionnelle choisi par le Conseil général du Pouvoir judiciaire sur une liste de trois noms dressée par l'assemblée législative de la Communauté autonome. Enfin, peuvent également être nommés directement magistrats du Tribunal suprême des avocats et juristes prestigieux choisis par le Conseil général du Pouvoir judiciaire parmi les personnalités ayant plus de vingt ans d'expérience professionnelle, de préférence dans la branche du droit dans laquelle est spécialisée la Chambre du Tribunal suprême dans laquelle ils sont affectés. Le concours n'est donc pas l'unique modalité d'accès à la magistrature.

Une fois nommés et afin de garantir leur indépendance, juges et magistrats sont " inamovibles " en vertu de l'article 117-1 C.E.

La garantie de cette indépendance relève pour beaucoup du Conseil Général du pouvoir judiciaire. Il intervient dans trois domaines essentiels : en matière de recrutement puisque c'est lui qui procède aux nominations au tour extérieur au sein de la chambre civile et

pénale des Tribunaux supérieurs de justice et au sein du Tribunal suprême ; en matière d'avancement puisque c'est lui qui procède aux nominations aux postes de Président d'Audience provinciale, Président de Tribunal supérieur de justice, Président de l'Audience nationale, magistrats, Présidents de chambre et Président du Tribunal suprême ; en matière de discipline puisque c'est lui qui est compétent pour sanctionner par la suspension, la mutation d'office ou la révocation les fautes disciplinaires les plus graves commises par les juges et magistrats.

En outre, c'est également le Conseil général du Pouvoir judiciaire qui est chargé de l'inspection supérieure et du contrôle des juridictions et tribunaux en vertu de l'article 122-2 C.E.

La composition du C.G.P.J. a toutefois suscité certaines réserves. L'article 122-2 C.E. indique que le Conseil Général du pouvoir judiciaire, " organe de gouvernement du pouvoir judiciaire ", est composé " du Président du Tribunal suprême qui le présidera, et de vingt membres nommés par le Roi pour une période de cinq ans, douze parmi les juges et magistrats de toutes les catégories judiciaires dans les termes établis par la loi organique, quatre sur proposition du Congrès des députés et quatre sur proposition du Sénat élus, dans les deux cas, à la majorité des 3/5 de leurs membres parmi les avocats et autres juristes à la compétence reconnue et ayant plus de quinze années d'exercice dans la profession ".

La loi organique 1/1980 du 10 janvier 1980 relative au C.G.P.J. avait prévu que les douze magistrats seraient élus par leurs pairs. Or, comme la magistrature était dominée par les éléments conservateurs et que la droite était majoritaire au Parlement, le premier C.G.P.J. mis en place en 1980 ne fut guère considéré comme progressiste.

Le parti socialiste, après son accession au pouvoir, fit voter la loi organique 6/1985 du 1er juillet 1985 relative au Pouvoir judiciaire qui modifia le mode de désignation des douze juges et magistrats qui sont désormais élus à la majorités des 3/5 pour moitié par le Congrès des députés et pour moitié par le Sénat. Désormais, tous les membres du C.G.P.J. sont désignés par le Parlement. De manière regrettable, en outre, la répartition des sièges se fait explicitement en fonction de critères principalement politiques. A chaque renouvellement, les partis se distribuent en effet les sièges en fonction de leur influence respective.

IV - La participation des citoyens à l'exercice de la justice

L'article 125 de la Constitution indique que " les citoyens pourront exercer l'action populaire et participer à l'exercice de la justice par l'intermédiaire du Jury, sous la forme et pour les procès pénaux que la loi déterminera, ainsi qu'au travers des tribunaux coutumiers et traditionnels ".

L'institution du Jury n'est pas apparue en droit espagnol avec la Constitution de 1978. Elle a toutefois connu une éclipse de longue durée puisqu'elle fut suspendue par un décret du Président de la junte de défense nationale, le Général Canellas, le 8 septembre 1936.

L'article 125 de la Constitution démocratique qui réhabilite cette institution est néanmoins longtemps demeuré inappliqué. En 1985, notamment, la loi organique relative au Pouvoir judiciaire fixa, sans être suivie d'effets, un délai d'un an pour l'adoption d'une loi arrêtant les modalités d'intervention du jury populaire.

Ce n'est que le 24 novembre 1995 qu'est enfin entrée en vigueur la loi adoptée en application de l'article 125 de la Constitution.

V - La juridiction militaire

En dépit du principe d'unité de juridiction, la Constitution espagnole admet néanmoins l'existence d'une juridiction militaire composée de façon différente des tribunaux ordinaires et fonctionnant de manière généralement dérogatoires au droit commun. Conformément à l'article 117.5 de la Constitution espagnole, en effet, le système juridictionnel espagnol distingue le juge ordinaire du juge militaire. Cette même disposition constitutionnelle précise que " la loi déterminera l'exercice de la juridiction militaire dans le domaine strictement militaire et dans les cas d'état de siège, en accord avec les principes de la Constitution ".

C'est sur le fondement de cette habilitation constitutionnelle qu'a été adoptée la loi organique 4/1987 du 15 juillet 1987 relative à la compétence et à l'organisation de la justice militaire.

La compétence de la justice militaire est définie par les articles 12 et suivants de la loi.

Elle est d'abord compétente en matière de recours contre les sanctions disciplinaires infligées aux militaires en application de la loi sur le régime disciplinaire de forces armées. Cette fonction incombe, en France, au juge administratif de telle sorte que nous ne pouvons exclure de notre champ d'investigation ledit juge militaire.

Ce dernier dispose ensuite d'une compétence pénale qui varie selon les circonstances. En temps de paix, il réprime les délits prévus par le Code pénal militaire. Lorsque l'état de siège est en vigueur ou si le pays se trouve en état de guerre, il peut également réprimer des délits prévus par la législation pénale de droit commun du moment que la loi l'y a autorisé.

Mais, conformément à la jurisprudence constitutionnelle, " la juridiction militaire n'est compétente que lorsqu'il est porté atteinte à des biens juridiques de caractère militaire " c'est-à-dire lorsque l'intérêt de la défense nationale est en cause. En conséquence, tous les litiges concernant les militaires ne relèvent pas nécessairement de la compétence de la juridiction militaire. Ils ne relèvent de sa compétence que dans la mesure où les exigences de la défense nationale confiées aux forces armées l'exigent. Mais, en sens inverse, les mêmes exigences peuvent imposer qu'un simple citoyen n'ayant pas la qualité de militaire soit déféré devant une juridiction militaire. En toute hypothèse, le juge militaire espagnol exerce dans ces cas des compétences qui ressortissent en France à la compétence du juge pénal.

L'étude du budget de la justice en Espagne ne saurait donc exclure le coût de la justice militaire puisque celle-ci est absorbée par le coût de la justice ordinaire en France.


L'organisation de la justice militaire répond, pour sa part, à des règles spécifiques.

L'instruction est menée par des juges militaires qui sont des membres des corps juridiques des armées. Le jugement relève, selon les cas, de la compétence des juges militaires, des Tribunaux militaires territoriaux, du Tribunal militaire central ou de la chambre militaire du Tribunal suprême qui est juge de cassation des jugements rendus par les juridictions inférieures. Les Tribunaux militaires territoriaux et le Tribunal militaire central sont composés de militaires qui sont pour partie des membres des corps juridiques des armées et pour partie des titulaires de commandements actifs.

Quant à la chambre militaire du Tribunal suprême, elle réintègre partiellement la justice militaire au sein du pouvoir judiciaire : en effet, sur ses huit membres, quatre sont des magistrats professionnels et quatre des militaires appartenant aux corps juridiques des armées : les quatre magistrats professionnels sont nommés comme le sont les membres des autres chambres du Tribunal suprême, c'est-à-dire par le Conseil Général du pouvoir judiciaire, les quatre militaires sont nommés par le Conseil Général du pouvoir judiciaire sur une liste dressée par le Ministère de la défense et qui, pour chaque siège à pourvoir, comporte trois noms.

Outre la composition spécifique de la juridiction militaire qui semble à même d'affaiblir l'indépendance de l'institution, cette dernière fonctionne, au surplus, selon des

règles de procédure et de fond qui sont parfois différentes des règles de droit commun. Pour le Tribunal constitutionnel (décision 72/1982 du 13 décembre 1982), ces particularités sont acceptables “ si elles respectent les garanties du justiciable et du condamné contenues dans la Constitution ” et se justifient par “ l’organisation profondément hiérarchique de l’armée dans laquelle l’unité et la discipline jouent un rôle crucial pour atteindre les fins assignés à l’institution par l’article 8 de la Constitution (garantie de la souveraineté et de l’indépendance de l’Espagne, défense de son intégrité et de l’ordre constitutionnel) ”.



II - LES FINANCES PUBLIQUES AU SENS DE MAASTRICHT
LE BUDGET DE L'ETAT
LE BUDGET DE LA JUSTICE

1 Ecu (€) = 165,89 ptas

(1997 Eurostat Annuaire vue statistique sur l'Europe, 1987-1997)

LE BUDGET DU MINISTERE DE LA JUSTICE DANS
LE BUDGET DE L'ETAT :

I - Le Ministère de la justice ne prend pas en charge les dépenses suivantes :

- le gouvernement du Pouvoir judiciaire confié au Conseil Général du Pouvoir judiciaire
- la protection judiciaire de la jeunesse qui relève de la compétence de chaque communauté autonome.
- le domaine pénitentiaire qui relève du Ministère de l'Intérieur voire de la Generalitat de Catalogne qui gère 11 centres de détention sur les 85 que compte l'Espagne.
- les moyens matériels et humains (non judiciaires c'est-à-dire autres que les magistrats du siège et du parquet et les greffiers) transférés par l'Etat vers les communautés autonomes suivantes : Pays-basque ; Generalitat valencienne ; Andalousie ; Les Canaries ; Galice ; Generalitat de Catalogne.

II - Le Ministère de la justice prend en charge les dépenses suivantes (en milliers de pesetas) :

FONCTION	SOUS-FONCTION	PROGRAMME
1.2.ADMINISTRATION GENERALE	1.2.6. AUTRES SERVICES GENERAUX	126.D. Défense des intérêts de l'Etat : 2.588.479 ptas soit 15.407,61 €
1.4. JUSTICE	1.4.1. ADMINISTRATION GENERALE DE JUSTICE	141.B Direction et services généraux de Justice : 5.233.758 ptas soit 31.153,32 €
	1.4.2. ADMINISTRATION DE JUSTICE	142.A. Tribunaux de Justice et Ministère public : 141.361.387 ptas soit 841.436,78 €
.....		142.C. Formation du personnel de l'Administration de Justice par le Centre des études juridiques de l'administration de Justice (organisme 13.101) : 590.308 ptas soit 3513,74 €
	1.4.6. REGISTRES	146.A. Registres officiels : 1.879.197 ptas soit 11.185,70 €
		146.B. Protection des données de nature personnelle : 469.994 ptas soit 2797,58 €
3.1. SECURITE ET PROTECTION SOCIALE	3.1.3 ACTION SOCIALE	313.F. Prestation sociale de substitution pour les objecteurs de conscience : 3.016.713 ptas soit 17.956,62 €
	3.1.4. PENSIONS ET AUTRES PRESTATIONS ECONOMIQUES	314.D. Prestations économiques de la mutualité administrative : 2.206.740 ptas soit 13.135,36 €
4.1.SANTE	4.1.2. HOPITAUX, SERVICES D'ASSISTANCE ET CENTRES DE SANTE	412.L. Assistance sanitaire de la Mutualité administrative : 6.497.058 ptas soit 38.672,96 €

Dans les documents du Ministère de la Justice, le budget du Ministère de la Justice est calculé stricto sensu c'est-à-dire que ne sont pas pris en compte les budgets des organismes administrativement autonomes du Ministère. Sont exclus de ce cadre :

* les organismes annexes (en milliers de ptas):

- Centre d'études juridiques de l'administration de justice (142 C, organisme 13.101) :
590.308 soit 3513,74 €

- Mutualité générale judiciaire (organisme 13.102) :

- Prestations économiques du mutualisme administratif (314 D) : 2.206.740 soit
13.135,36 €

- Assistance sanitaire de la mutualité administrative (412 L) : 6.497.058 soit
38.672,96 €

* L'agence de protection des données de caractère personnel : 469.994 soit 2797,58 €

En tenant compte de ces précisions, le budget du Ministère de la Justice occupe la place suivante dans le budget de l'Etat.

(En millions de ptas)

Exercice	Budget des dépenses non financières de l'Etat	Budget du Ministère de la Justice	Transferts vers les communautés autonomes	Budget total (Justice + Transferts vers les C.A.)	%
19.92	13.701.763 soit 81.558,11 €	152.487 soit 907,66 €	3.594 soit 21,39 €	156.081 soit 929,05 €	1,1
1993	14.752.582 soit 87.812,99 €	154.816 soit 921,52 €	3.594 soit 21,39 €	158.410 soit 942,92 €	1,1
1994	16.514.192 soit 98.298,76 €	161.155 soit 959,26 €	3.594 soit 21,39 €	164.749 soit 980,65 €	1
1995	17.326.706 soit 103 135,15 €	171.358 soit 1019,99 €	6.225 soit 37,05 €	177.583 soit 1057,04 €	1
1996	16.275.896 soit 96.880,33 €	163.576 soit 973,67 €	9.801 soit 58,34 €	173.377 soit 1032,01 €	1,1
1997	18.101.435 soit 107.746,63 €	154.970 soit 922,44 €	46.908 soit 279,21 €	201.678 soit 1200,46 €	1,1

L'infléchissement très net vérifiable pour l'année 1996 est dû à l'effort budgétaire consenti à l'Espagne pour s'aligner sur les critères de Maastricht.

LE BUDGET DE LA FONCTION JUSTICE

(en milliers de ptas)

Les documents budgétaires espagnols regroupent sous la fonction Justice les dépenses suivantes :

LA FONCTION JUSTICE EN 1997

1.4 JUSTICE			
--------------------	--	--	--

1.4.1	ADMINISTRATION GENERALE DE LA JUSTICE		
	141 A	Gouvernement du pouvoir judiciaire (et sélection et formation des juges)	3.689.535 soit 21961, 52 €
	141 B	Direction et services généraux de la Justice	5.233.758 soit 31.153,32 €
1.4.2	ADMINISTRATION DE JUSTICE		
	142 A	Tribunaux de justice et ministère public	141.361.387 soit 841.436, 8 €
	142 C	Formation du personnel de l'administration de justice	590.308 soit 3513,74 €
1.4.4.	INSTITUTIONS PENITENTIAIRES		
	144 A	Centres et institutions pénitentiaires	74.912.856 soit 445.909,85 €
	144 B	Travail, formation et assistance aux détenus	2.972.982 17.696, 32 €
1.4.6.	REGISTRES		
	146.A	Registres officiels	1.879.197 soit 11.185,70 €
	146 B	Protection des informations de nature personnelle	469.994 soit 2797,58 €

(en milliers de ptas)

Le budget de l'Etat pour la fonction justice est de 227.337.908 ptas.

Toutefois, conformément au cadre délimité par le Ministère de la Justice français, il faut tenir compte des précisions suivantes pour déterminer un budget de la fonction Justice susceptible d'être comparé de manière utile avec les systèmes étrangers :

- Il faut adjoindre à ce budget le montant de la mutualité générale judiciaire de 8.703.798 ptas

- Il faut retrancher la fonction registre qui ne correspond pas au cadre français soit 2.349.191 ptas

Le budget étatique (en milliers de ptas) de la fonction Justice en Espagne s'élève pour 1997 à 233.692.515 ptas soit 1.391.026,9 €

Il convient aussi de prendre en compte les dépenses publiques des Communautés autonomes en matière de Justice :

□ toutes les communautés autonomes ont en charge la protection judiciaire de la jeunesse. Il est toutefois aujourd'hui très difficile de déterminer précisément le budget public alloué à ce secteur. En effet, les crédits alloués s'intègrent dans les dépenses sociales des communautés autonomes et concernent aussi bien les mineurs socialement en difficulté que les mineurs faisant l'objet de mesures judiciaires.

Par exemple, la Generalitat Valenciana a attribué un budget de 3.193.712.118 ptas au programme budgétaire 313.10 " Services sociaux " consacré aux mineurs.

Seuls les centres d'internement disposent de budgets identifiables.

Par exemple, la Communauté autonome basque a alloué (en ptas) en 1997 à l'article 48 (*Familias e instituciones sin fines de lucro*) de sa loi de finances les sommes suivantes aux centres d'internement du Pays-basque :

chap. 25	Egunon Mendixola - centre d'internement des mineurs sur décision judiciaire	68.640.000
chap. 26	Asociacion Berritzu - centre d'internement des mineurs sur décision judiciaire	69.235.000
chap. 27	Internement des mineurs sur décision judiciaire dans des centres fermés	65.000.000
chap. 28	Centre d'internement des mineurs sur décision judiciaire (Andoïu)	45.000.000
	TOTAL	247.875.000

Le Pays-basque comptant 2.104.041 habitants, le coût de ces institutions s'élève à 117,80 ptas/habtt

Si l'on se réfère aux chiffres fournis par la Generalitat Valenciana soit

Centro de reeducación Pi Gros (Castellón)	102.115.594
Centro de reeducación S.V. Ferrer de Godella	175.791.887
Total	277.907.481

La Communauté valencienne comptant 3.646.765 habitants, le coût de ces institutions s'élève à 76,22 ptas/habtt.

Il est toutefois difficile de tirer quelque enseignement fiable de ces chiffres, le seul ratio intéressant serait en effet celui du budget de ces centres/enfant accueilli. Il faudrait, au surplus vérifier la part du budget public dans le fonctionnement de ces centres.

En outre, pour une approximation globale du budget alloué à la PJJ, l'on peut prendre en compte celui-ci lorsqu'il était encore à la charge de l'Etat. En attribuant à ce montant le taux de progression des budgets des autres secteurs de la justice, l'on pourrait tenter d'estimer ce que doit être en 1997 le budget de la PJJ. Cette démarche parce qu'elle ne peut être considérée comme fiable ne sera toutefois pas retenue.

A titre indicatif, en 1988, la protection juridique du mineur (Service 08 - programme 145.A) a coûté 2.730.677 ptas (en milliers de ptas).

□ Les six communautés autonomes suivantes - Pays-basque ; Generalitat valencienne ; Galice ; Generalitat de Catalogne ; Andalousie ; Les Canaries - assument, depuis le transfert de ces compétences, les dépenses relatives aux charges de fonctionnement et de personnels (non judiciaires c'est-à-dire autres que les magistrats du siège et du parquet et les greffiers).

□ Les quatre premières communautés autonomes citées ci-dessus assument aussi les dépenses relatives à l'aide judiciaire gratuite après le transfert de ces compétences de l'Etat vers ces communautés autonomes.

En 1997, la Communauté autonome basque a, par exemple, consacré 290.649.100 ptas à l'assistance judiciaire gratuite.

L'ensemble de ces transferts de compétence de la part du Ministère de la Justice s'est accompagné de transferts financiers d'un montant global (en milliers de ptas) de 46.908.000 ptas.

□ Le Ministère de l'Intérieur a aussi transféré la gestion de 11 centres pénitentiaires sur les 85 que compte l'Espagne à la Generalitat de Catalogne. 6236 détenus (sur un total de 44931) sont pris en charge par cette communauté autonome.

A niveau de vie identique des détenus, le budget de la Generalitat de Catalogne en matière pénitentiaire peut être évalué - en l'absence d'une réponse de cette communauté autonome - à 12.565.516 ptas.

Le montant des transferts financiers doit toutefois être apprécié à l'aune des deux précisions suivantes :

- ce n'est qu'un minimum car les Communautés autonomes ont la possibilité d'affecter au secteur de la Justice une partie complémentaire issue de leur budget propre.

- les transferts financiers ne sont pas affectés, c'est à dire, que les Communautés autonomes demeurent libres d'utiliser à d'autres fonctions les fonds transférés par l'Etat espagnol.

Il faut donc ajouter aux 233.692.515 ptas du budget étatique :

- 46.908.000 ptas transférées par le Ministère de la Justice

- 12.565.516 ptas transférées par le Ministère de l'Intérieur

**Le budget public de la fonction Justice peut ainsi être évalué (en milliers de ptas)
à 293.166.031 ptas soit 1.745.036 €**

Considérant que le budget total de l'Etat des dépenses non financières est de 18.101.435.000 ptas (107.746.637 €), le budget public de la Fonction justice d'un montant de 293.166.031 ptas (1.745.036 €) représente **1,62 % du budget total de l'Etat.**

Taux de conversion pour 1 ECU

1992	1993	1994	1995	1996	1997
132,52	149,12	158,92	163	160,75	165,89

Budget Justice / dépenses publiques au sens de Maastricht (en milliard de ptas)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget justice	221,968	238,99	267,529	280,692	263,669	293,166
Dép. publiques	21.274,2	23.998,9	24.738	25.656,7	26.627,7	27. 635,4
Résultats en %	1,04 %	0,99 %	1,08 %	1,09 %	0,98 %	1,06 %

La très nette baisse en 1996 du budget de la Justice s'explique par les contraintes liées aux critères de convergence de Maastricht.

en milliards Ecu

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget justice	1,674	1,602	1,683	1,722	1,64	1,766
Dép. publiques	160,53	160,93	155,66	157,40	165,64	166,47
Résultats en %	1,04 %	0,99 %	1,08 %	1,09 %	0,98 %	1,06 %

Budget Justice / PIB au sens de Maastricht (en milliard de ptas)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget justice	221,968	238,99	267,529	280,692	263,669	293,166
PIB	59541,23	61437,44	65268,44	70236,7	74089,67	78175,03
Résultats en %	0,00372 %	0,00388 %	0,00409 %	0,00399 %	0,00355 %	0,00374 %

Budget Justice / PIB au sens de Maastricht (milliards d'Ecu)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Budget justice	1,674	1,602	1,683	1,722	1,64	1,766
PIB	449,3	412	410,7	430,9	460,9	472,1
Résultats en %	0,00372 %	0,00388 %	0,00409 %	0,00399 %	0,00355 %	0,00374

**BUDGET DU MINISTERE DE LA JUSTICE / BUDGET DES AUTRES
MINISTERES**

(en milliers de pesetas)

	Budget du Ministère stricto sensu	Budget des organismes autonomes	Total	Ratio ministère de la Justice / autre ministère
Ministère de la Justice	154.974.534	9.294.106	164.268.640	
Ministère des Affaires Etrangères	118.246.967	26.168.516	144.415.483	0,87
Ministère de la Défense	869.991.986	92.783.334	952.775.320	5,80
Ministère de l'Intérieur	622.345.917	59.418.510	681.764.427	4,15
Ministère de l'Education et de la culture	1.069.928.262	69.379.534	1.035.307.796	6,30
Ministère de l'Industrie et de l'énergie	176.659.835	6.485.582	183.145.427	1,11
Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation	186.895.600	539.318	187.434.918	1,14 %

III – COMPOSITION DES JURIDICTIONS ET PRINCIPALES STATISTIQUES DE LA JUSTICE

COMPOSITION DES JURIDICTIONS

	Places prévues par la loi 38/88	Places constituées	Places en attente d'être créées	Places créées mais non pourvues
T. Suprême	85	85	0	0
Audiencia nac.	56	56	0	0
T.S.J	419	418	1	0
Ch. civiles et pénales	65	65	0	
Ch. cont. administratif	204	204	0	
Ch. sociale	150	150	1	
Audiencias provinciales	620	616	4	0
Juges de 1ère instance, d'instruction, de 1ère instance et d'instruction, centraux d'instruction,...	1800	1748	52	0
J. pénaux	256	256	0	2
J. cont. admntif	112	0	112	0
J. social	291	267	24	0
J. surveillance pénitent.	33	30	3	3
J. mineurs	70	38	32	0
TOTAUX	3.742	3.514	228	5

Au vu de ce tableau, l'on relèvera surtout la volonté exprimée par la loi mais dépourvue d'effets pratiques de constituer des juridictions unipersonnelles de premier degré spécialisées dans le contentieux administratif.

Dans le tableau ci-dessus présenté, ne sont pas comptabilisés :

1. les juges de paix

Si l'Espagne ne connaît pas le système des juges non professionnels ni de l'échevinage, elles possèdent néanmoins des "juges de paix" (*juzgados de paz*) nommés pour quatre ans par les Tribunaux supérieurs de justice (équivalent des cours d'appels françaises) sur proposition des Conseils municipaux et qui ont compétence civile et pénale pour régler en 1er ressort les petits litiges et statuer sur les infractions mineures. Il existe un juge de paix dans chaque commune exception faite de celles où siège un juge de première instance et d'instruction. Ils sont au nombre de 7668. Les moyens matériels ou en personnel les concernant sont à la charge des mairies exception faite des communes de plus de 7000 habitants où ils disposent de moyens humains et matériels mis à leur disposition par le Ministère de la Justice. Ils reçoivent non un traitement mais une gratification qui est fixée par la loi de finances en fonction du nombre d'habitants de la localité où ils interviennent (art. 49.1 de la loi 38/1988 de délimitation des ressorts judiciaires). En 1997, le Ministère de la Justice espagnol a participé au financement des juges de paix à hauteur de 559.000.000 ptas. Cette dépense est inscrite au programme 142 A, chapitre 4, évoqué ci-après.

C'est l'arrêté ministériel du 13 juin 1997 qui fixe le montant de ces gratifications qui vont de 46 000 ptas pour les communes dont la population est inférieure à 500 habitants à 300.000 ptas pour celles où la population est supérieure à 7000 habitants. Toutefois, ces montants ne concernent pas les Communautés autonomes de Catalogne, Pays-basque, Galice, Valence et Canaries qui, en vertu des transferts de compétences en matière de Justice, ont fixé leurs propres critères.

Par exemple, en 1997, la Communauté autonome basque a alloué aux mairies :

- pour les frais relatifs aux gratifications des juges de paix : 75.000.000
- pour les frais de secrétariats des juges de paix :
 - . mairies d'Alava : 2.150.593
 - . mairies de Guipuzcoa : 5.473.451
 - . mairies de Biscaye : 6.616.033

2. Les membres du parquet

Aux magistrats du siège (3514), il faut ajouter 1339 membres du parquet pour un total de 4853 magistrats au sens français du terme.

L'on relèvera, cependant, que le nombre de places de magistrats du siège tel qu'il est arrêté par la loi 38/1988 du 28 décembre 1988 fixant la carte judiciaire a prévu un nombre total de 3745 places des magistrat. Au 1er décembre 1998, par exemple, 3626 places avaient été pourvues (Source : *Compendio de derecho judicial*, C.G.P.J., 1999, p. 489).

Les statistiques ci-dessous présentées prennent en compte le nombre de 3514 magistrats du sièges en fonction en 1997 (source : C.G.P.J., *Situación de la demarcación y la planta judicial al 1 de Enero de 1998*, p. 89). Les magistrats du siège en 1997 se répartissaient comme suit :

- Magistrats du Tribunal suprême : 79
- Magistrats : 2.720
- Juges : 715

En 1997, 80 postes de magistrats de sièges, toutes catégories confondues, ont été pourvus. De l'adoption de la loi 38/1988 au 31 décembre 1997, 1.153 postes ont été créés (*Situación ... précit.*).

3. Les magistrats suppléants et non professionnels

En 1997 sont intervenus aussi 1517 magistrats suppléants et non professionnels

PRINCIPALES STATISTIQUES CONCERNANT L'ACTIVITE DE LA JUSTICE

L'on notera que :

- le juge commercial ne dispose pas en Espagne d'une existence organique : le juge civil règle le cas échéant les litiges d'ordre commercial.

- la procédure d'habeas corpus existe en Espagne et relève de la compétence du juge d'instruction soit central dans les affaires de terrorisme soit local dans les autres affaires. Il y a eu, par exemple, 3035 décisions d'habeas corpus de droit commun en 1997. Ces décisions sont comptabilisées parmi les décisions rendues par les juges d'instruction

- le juge de surveillance pénitentiaire est sans équivalent en France. Il intervient aussi bien en qualité de juge administratif pour apprécier la régularité des sanctions disciplinaires qu'en tant que juge de l'application des peines. Il est toutefois impossible de distinguer les

deux aspects de sa fonction qui relèvent en Espagne du seul domaine pénal. En 1997, il y a eu, par exemple, 19.924 recours déposés contre des sanctions disciplinaires et 45.704 demande de permis de sortie. Les décisions du juge de surveillance pénitentiaire sont comptabilisées parmi celles des juges pénaux intervenant en tant qu'organes unipersonnels.

Les dernières statistiques intéressant les juges de paix datent de 1995 et ont été publiées par l'Institut national des statistiques en 1998 (Voir aussi *Revista de derecho penal y criminología*, 1999, n°3, p. 480). Elles seront donc présentées indépendamment des statistiques intéressant les juges professionnels.

Statistiques concernant l'activité des juges de paix

En matière pénale

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Procès pour fautes :									
- enregistrés	1.408.006	13.741	12.046	11.157	9.305	8.492	8.474	9.111	9.650
- clos par un jugement	395.587	1.720	1.817	1.467	1.454	1.616	1.659	1.798	2099
Décisions condamnatoires	175.234	831	796	621	613	587	666	569	822

Ce tableau permet surtout de constater que l'activité des juges de paix chute de manière considérable à partir de 1990 suite à la réforme du Code de procédure pénale - *Ley de enjuiciamiento criminal (LECRIM)*- intervenue avec l'adoption de la loi 36/1988 du 10 novembre qui modifie l'article 14 de la LECRIM et consacre la compétence du juge d'instruction pour les procès concernant des fautes. Cependant pour les fautes visées aux articles 620, 626, 630, 631, 632 et 633 du Code pénal, le juge de paix du lieu de la commission de l'infraction demeure compétent.

Statistiques concernant l'activité des juridictions composées de juges professionnels

	Aff. Pendantes de 1996	Aff. enrôlées pendant l'année	Aff. résolues pendant l'année	Arrêts et jugements rendus	Aff. pendantes à la fin de l'année
Trib. suprême					
Chambre civile	8097	4520	3277	1219	9340
Chambre pénale	3435	6779	5579	1621	4635
Audience nat.					
Chambre pénale	335	1546	1516	173	365
Juge central pén.	41	60	87	83	14
Tbx supérieurs de justice					
aff. civiles	49	173	172	72	50
aff. pénales	156	623	597	50	182
Audiences prov.					
aff. civiles	87.824	115.428	106.658	78.749	96.594
aff. pénales	20.455	107.442	98.279	68.890	29.618
Organes unipersonnels : juges					
- de 1ère instance		554.208		211.658	
- aux affaires familiales.				88.998	
- d'instruction		4.208.837		288.586	
- pénaux	88.037	121.801	132.635	120.679	77.203
- des mineurs	4.457	14.437	14.180	46	4762

(Les données ne figurant pas dans les statistiques relatives aux organes unipersonnels ne sont pas fournies par les documents officiels. Source :

Memoria que el Consejo general del Poder judicial eleva a las Cortes generales, C.G.P.J., Madrid, 1998)

Il y a eu en 1997 : :

- 380.696 affaires civiles jugées soit 976 affaires civiles jugées pour 100 000 habtts

- 480.128 affaires pénales jugées soit 1231 affaires pénales jugées pour 100 000 habtts

**Décisions rendues en toutes matières au terme d'une procédure
contradictoire de 1995 à 1997**

Organe	1995	1996	1997	Evolution 1996/1997 %
Trib. Suprême	8.549	8.119	8.347	2,81
Aud. Nacional	8.099	8.102	7.424	- 8,37
T.S. Ch. civ. et pén.	100	93	122	31,18
T.S. Ch. adm.	47.586	52.174	52.650	0,91
T.S. Ch. soc.	44.932	50.488	52.377	3,74
Trib. prov.	127.276	136.242	147.639	8,37
J. en droit social	170.745	164.331	157.798	- 3,98
J. en droit pénal	138.692	130.458	120.679	- 7,50
J. 1ère inst. et instr.	461.736	482.698	500.244	3,63
J. affaires familles	42.028	41.977	37.517	- 10,62
J. mineurs	577	288	46	- 84,03
RESUME				
Tous les organes	1.050.320	1.074.970	1.084.843	0,92
Org. collégiaux	236.542	255.218	268.559	5,23
Org. unipersonnels	813.778	819.752	816.284	- 0,42

Source : *Memoria que el Consejo General del Poder Judicial eleva a las Cortes Generales*, C.G.P.J., Madrid, 1998, p. 352.

IV - LES RATIOS SIGNIFICATIFS DE LA JUSTICE

A - Instrument de mesure du budget public de la justice

1. Budget public de la justice/dépenses publiques au sens de Maastricht

(en milliards de ptas)

$$293,166 / 27\,635,4 = 1,06 \%$$

(en milliard d'Ecus)

$$1,766/166,47 = 1,06 \%$$

a) Dépenses des administrations centrales y compris charges de la dette publique

1992	2,275 %
1997	2,177 %

N.B. : Les dépenses de 1997 n'étant pas fournies par le FMI, elles ont été évaluées à partir du taux de croissance entre 1995 et 1996, celui-ci étant appliqué entre 1996 et 1997

b) Dépenses des administrations centrales hors charges de la dette publique

1992	2,898 %
1997	2,921 %

N.B. : même problème que pour le a)

2. Budget public de la justice /PIB au sens de Maastricht

(en milliard de ptas)

$$293,166 / 78175,03 = 0,00374 \%$$

(milliards d'Ecu)

$$1,7666 / 472,1 = 0,00374 \%$$

3. Budget de la justice par habitant

Pour 39.299.300 d'habitants estimés en 1997 (le dernier recensement date du 1er mars 1991 : 38.872.268 habitants) , le coût de la justice par habitant est de 7.517.000 ptas soit 44,744 €

4. Nombre d'affaires pour 100 000 habitants

Il y a eu en 1997 : :

- 380.696 affaires civiles jugées soit 976 affaires civiles jugées pour 100 000 habtts
- 480.128 affaires pénales jugées soit 1231 affaires pénales jugées pour 100 000 habtts

5. Budget justice /Dépenses de défense

1990	29,57 %
1997	33,324 %

6. Nombre de détenus pour 100 000 habitants

Population détenue	Etablissements de l'Etat	Etablissements de la Generalitat de Catalunya	Total en Espagne
Condamnés	28.614	4.916	33.350
Prévenus	10.081	1.320	11.401
Total	38.695	6.236	44.931

Source : *El sistema penitenciario en España - Anexos - Ministerio del Interior 1997.*

Aux personnes détenues ci-dessus évoquées, il faut ajouter celles dont la condamnation a été le fait du juge pénal militaire et qui sont internées dans des centres pénitentiaires militaires. Même si les chiffres pour l'année 1997 n'ont pu être obtenus, l'on peut considérer au regard de ceux de 1994 - 34 détenus au 31 décembre 1994, chiffre fourni par le Secrétariat général technique du Ministère de la Défense - que les militaires pénalement détenus représentent un nombre négligeable qui ne sera pas pris en considération dans les propos à venir.

Taux de détenus par 100 000 habtts : 115,20

Seuls les chiffres intéressant les prisons d'Etat ont pu être obtenus pour les années 1990 et 1997. Pour 100 000 habitants, les taux sont les suivants.

Année	Moyenne de détenus	Taux pour 100 000 habtts
1990	28 299	86,09 %
1997	38 695	116,5 %
Taux de progression entre 1990 et 1997	+ 36,7 %	

B. Coût des personnels

1. Salaire des juges et magistrats en pesetas et en Ecus (moyenne au 1.01.1998)

	Base	Complément	total annuel
Salaire de départ pour les juges - Groupe 9	3.161.046	2.090.130 (46,25 points)	5.251.176 soit 31.633 €
Salaire de départ pour les juges - Groupe 8	3.161.046	2.655.030 (58,75 points)	5.816.076 soit 35.036 €
Salaire en milieu de carrière Juges - Groupe 7	3.161.046	3.219.930 (71,25 points)	6.380.976 soit 38.439 €
Salaire en milieu de carrière Magistrat - Groupe 6	3.612.616	3.615.360 (80 points)	7.227.976 soit 43.542 €
Salaire en fin de carrière Groupe 5, 4 et 3	3.612.616	4.648.901 (102,87 points : moyenne de points des magistrats des Tribunaux sup. de justice des C.A.)	8.261.517 soit 49.768 €
Magistrats Tribunal suprême	3.988.446	12.369.924	16.358.370 soit 98.544 €

Pour l'année 1997, ne peut être pris en compte le traitement des membres du Conseil Général du Pouvoir judiciaire dans la mesure où celui-ci n'était pas connu. Ce n'est qu'à compter de 1998 que le budget alloué à cette institution a été détaillé au sein de la loi de finances et a fait apparaître ledit traitement.

Le traitement des membres du parquet est aligné sur celui-ci des juges et magistrats (au sens espagnol du terme) selon la place dans la carrière (*abogados fiscales - fiscales - fiscales jefes*).

2. salaire des autres fonctionnaires de l'administration de justice

(en ptas)

Fonctionnaires de l'administration de justice	salaire mensuel	salaire annuel	Sommes triennales	Décomptes	
				retenues	MUGEJU
Letrado du Tribunal suprême	425.891	5.562.275	9.677	12.804	5.606
Secrétaire judiciaire (greffier) 1ère catégorie	425.883	5.562.170	9.677	12.804	5.606
Secrétaire judiciaire 2e catégorie	376.384	4.935.927	9.677	12.804	5.606
Secrétaire judiciaire 3e catégorie	339.263	4.458.221	9.677	12.804	5.606
Médecins légistes	400.516	5.193.255	9.677	12.804	5.606
Techniciens de l'institut national de toxicologie	400.516	5.193.255	9.677	12.804	5.606
Secrétaires de juges de paix	199.926	2.689.411	7.257	10.077	4.412
Officiers de l'administration de justice	194.714	2.594.617	6.451	8.824	3.863
Auxiliaires de l'administration de justice	156.006	2.065.602	4.838	6.123	2.681
Agents de l'administration de justice	132.466	1.750.864	4.032	5.520	2.286

Les sommes triennales sont attribuées en plus chaque mois et se cumulent par période de trois ans.

3. Coût d'un détenu

Le coût total d'un détenu pour 1997 soit le budget des institutions pénitentiaires :
nombre de détenus = 1.988.851 ptas soit 11.981 €

C. Taux d'encadrement

1. L'encadrement de la justice en 1997

Catégorie de magistrats	Nombre de magistrats	Nombre de magistrats / 100 000 habtts
Magistrats professionnels	4853	12,44
Juges de paix	7668	19,66
Juges suppléants	1517	3,9
TOTAL	14038	36

Il y avait, en 1990, 4150 magistrats professionnels pour 38 870 000 habitants soit 10,67 magistrats professionnels pour 100 000 habitants.

Entre 1990 et 1997, ont été créés 564 postes de magistrats du siège soit un taux de progression de 19,11 %.

Pour l'ensemble des magistrats, le taux de progression est évalué à 16,11 %.

En 1990, le nombre de juge de paix était le même et le nombre de juges suppléants n'a pu être déterminé.

□ Nombre de fonctionnaires de justice par magistrat (l'année 1996 est ici prise comme référence, les transferts de compétence intervenus en 1997 ne permettent pas de fournir des chiffres à l'échelon national) : 7,44 personnes par magistrat

□ Nombre de greffiers par magistrat : en 1997, il y avait 2655 greffiers pour 4853 magistrats au sens français du terme (siège + parquet) soit 0,547 greffier par magistrat (0,755 pour les seuls magistrats du siège au nombre de 3514).

2. L'encadrement dans les institutions pénitentiaires

Taux d'encadrement dans les centres pénitentiaires gérés par l'Etat (aucun élément ne permet de contester la validité de ces taux à l'échelle nationale même s'il n'a pas été en notre mesure de nous procurer les chiffres propres aux établissements gérés par la Catalogne)

PERSONNEL

Moyenne de détenus/nombre total de fonctionnaires	2,29
Moyenne de détenus/fonctionnaires chargés de la surveillance	16,20
Moyenne de détenus/fonctionnaires de santé (médecins+infirmiers)	48,11
Moyenne de détenus/médecins généralistes	113
Moyenne de détenus/infirmiers diplômés d'Etat	114,8
Moyenne de détenus/aides soignants	118,8
Nombre de fonctionnaires/détenu	0,43

En 1990, il y avait 0,47 fonctionnaire par détenu.

A titre indicatif :

- ☐ Nombre de détenus par magistrat professionnel = 9,25
- ☐ Nombre de magistrats professionnels par détenu = 0,11

D. Autres taux concernant les institutions pénitentiaires

PRESTATIONS (moyenne/détenu en ptas)

Dépenses d'alimentation (ptas)	193.641
Dépenses en vêtement	7.742
Dépense en énergie électrique	42.334
Dépense en eau	15665
Dépense en combustible	10.948
Dépenses en pharmacie	44.821

TAUX D'OCCUPATION

Moyenne de détenus/nombre de places disponibles

- en 1990 : 0,92

- en 1997 : 1,23

A titre indicatif :

Moyenne de détenus/nombre de places sanitaires 18,12

SANTÉ

Nombre de détenus dans des hôpitaux non pénitentiaires/nombre de détenus	0,09
Nombre de jours maintenus en hôpitaux non pénitentiaires/nombre de détenus admis	12,10
Nombre d'analyse sérologique/moyenne de détenus	1,90
Nombre de consultations dans les infirmeries du centre/moyenne de détenus	40,90

L'on relèvera aussi que l'exécution du programme 144.B de la loi de finances consacré au travail, à la formation et à l'assistance des détenus est mis en oeuvre par les services étatiques en collaboration avec d'autres personnes publiques ou privées par le biais de conventions.

Les conventions principales ont été conclues entre l'administration pénitentiaire et :

- Université nationale d'éducation à distance (UNED) : accession des détenus aux études universitaires

- Ministère de l'Education et de la Culture : développement de programmes de formation basique (alphabétisation, Brevet élémentaire,..), diffusion de la culture ou promotion de la lecture.

- Communautés autonomes : conventions-cadres souscrites avec l'Andalousie, la Galice, Valence, les Canaries et le Pays-basque pour le développement des secteurs de l'éducation, de la culture, du sport, de la santé, de la formation professionnelle et de l'assistance sociale. Les dépenses publiques occasionnées par ces conventions-cadres n'apparaissent pas directement dans le budget étatique de la justice mais font néanmoins

partie des fonds étatiques relatifs aux transferts de compétence vers les communautés autonomes.

Seules les lois de finances autonomiques permettent d'identifier de manière plus précise les sommes consacrées dans ce cadre aux institutions pénitentiaires.

Par exemple, la Galice (Section 13, service 02, programme 123 A de la loi de finances de la C.A. pour 1997) consacre 9.750.000 ptas à cette convention.

La Communauté autonome basque, pour sa part, alloue (Section 4, service 13, programme 1412 de la L.F.) 97.732.900 ptas :

- 37.382.900 ptas aux services de réinsertion sociale des détenus
- 14.000.000 à l'assistance légale en milieu pénitentiaire
- 46.350.000 aux programmes de lutte contre la toxicomanie des détenus

D. Mesure d'augmentation du budget de la justice

1. Augmentation du budget public / augmentation des dépenses publiques au sens de Maastricht

Variation du budget public de la justice

- * De 1995 à 1996 : - 6,06 %
- * De 1996 à 1997 : + 11,18 %
- * De 1995 à 1997 : + 4,44 %

Variation des dépenses publiques

- * De 1995 à 1996 : + 3,78 %
- * De 1996 à 1997 : + 3,78 %
- * De 1995 à 1997 : + 7,71 %

Résultats en %:

- * De 1995 à 1996 : - 160,3
- * De 1996 à 1997 : + 295,76
- * De 1995 à 1997 : + 57,58

2. Augmentation du budget public de la justice / augmentation du PIB au sens de Maastricht

Variation du Budget de la justice :

- * De 1995 à 1996 : - 6,06 %
- * De 1996 à 1997 : + 11,18 %
- * De 1995 à 1997 : + 4,44 %

Variation du PIB :

- * De 1995 à 1996 : + 5,48 %
- * De 1996 à 1997 : + 5,51 %
- * De 1995 à 1997 : + 11,3 %

Résultats (en %) :

- * De 1995 à 1996 : - 110,58
- * De 1996 à 1997 : + 202,90
- * De 1995 à 1997 : + 39,29

De 1992 à 1997, le budget de la justice a augmenté de 32,07 % (en pesetas)

De 1992 à 1997, le PIB a augmenté de 31,29 % (en pesetas)

Le ratio de l'augmentation du budget de la justice sur l'augmentation du PIB au sens de Maastricht est de 1,025.

3. Augmentation du budget public de la justice / augmentation du nombre d'affaires jugées

Variation du Budget de la justice :

- * De 1995 à 1996 : - 6,06 %
- * De 1996 à 1997 : + 11,18 %
- * De 1995 à 1997 : + 4,44 %

Variation du nombre d'affaires jugées

- * De 1995 à 1996 : + 2,34 %
- * De 1996 à 1997 : + 0,92 %
- * De 1995 à 1997 : + 3,28 %

Résultats

- * De 1995 à 1996 : -258,97 %
- * De 1996 à 1997 : + 1215 %
- * De 1995 à 1997 : + 135,36 %

4. Coût de l'aide juridictionnelle

4.786.243.000 ptas sont consacrées par l'Etat espagnol à l'indemnisation des avocats de permanence et à l'aide juridictionnelle au détenu (Programme 142.A - Service 13.02 - chap. 4). Toutefois, ne sont pas concernées les communautés autonomes de Galice, Valence,

Catalogne et Pays basque qui prennent en charge l'aide juridictionnelle à la suite de transferts de compétence.

Ces quatre communautés représentent 14.497.556 habitants qui ne sont donc pas concernés par le budget de l'Etat en la matière.

Pour les 24.502.444 habitants concernés, le coût de l'aide juridictionnelle par habitant est de 195 ptas soit 1,16 €

Au Pays-basque, le montant alloué à l'aide juridictionnelle gratuite (section 4, service 13, programme 1412 LF 1997) est de 290.649.100 ptas pour 2.104.041 habitants soit 137 ptas/habtt.

Sans doute doit-on considérer que la moyenne par habitant est plus faible au Pays-basque car la Communauté autonome figure parmi les plus riches d'Espagne.

E. Indicateurs de “ niveau de vie du bout de la chaîne de la justice ”

(pas d'informations fiables à fournir)

V - ELABORATION DU BUDGET DE LA JUSTICE EN ESPAGNE ET CONTROLE DE SON EXECUTION

L'article 134.2 de la Constitution espagnole indique que la loi de finances a un caractère annuel et qu'elle englobe la totalité des dépenses et des recettes du “ secteur public étatique ”.

Le secteur public étatique est composé de :

- l'Etat
- les organismes publics dépendants de l'Etat
- les autres personnes publiques soumises à régime spécial (entités gestionnaires de la sécurité sociale,...) dépendantes de l'Etat

- les entreprises publiques c'est-à-dire les entreprises à vocation industrielle et commerciale dont le capital est détenu majoritairement par l'Etat, ses organismes publics ou les autres personnes publiques dépendantes de l'Etat.

La loi de finances doit donc prendre en compte toutes les dépenses et recettes des personnes publiques et privées (entreprises publiques) qui composent le secteur public étatique. Plus exactement, la loi de finances doit identifier séparément budget de l'Etat, le budget de chacun des organismes publics dépendant de l'Etat, le budget de chacune des personnes publiques soumises à régime spécial dépendant de l'Etat et le budget de chacune des entreprises publiques.

Les propos à venir présentés dans la perspective de notre étude sur le budget de la justice en Espagne présentera principalement le cadre juridique des dépenses.

I - L'élaboration et l'adoption de la loi de finances

Pour ce qui concerne l'élaboration de la loi de finances, elle est, conformément à l'article 134-2 de la Constitution, dominée par le gouvernement et plus exactement par le Ministère des Finances.

L'état des recettes et des dépenses est arrêté par ce Ministère conformément aux articles 53 et 54 de la loi relative aux lois de finances.

L'Etat des dépenses est élaboré à partir :

- des avant-projets d'états de dépenses que les organes supérieurs de l'Etat et les départements ministériels envoient au Ministère des Finances avant le 1er mai de chaque année.

- des estimations des recettes

- de l'activité économique prévisible durant l'exercice suivant.

Pour ce qui est plus spécifiquement du budget de la Justice, le principe de l'indépendance du Pouvoir judiciaire a permis d'installer l'usage selon lequel le Ministère des Finances ne devait pas reconsidérer l'avant-projet transmis à ses services par le Conseil général du Pouvoir judiciaire. Cette totale liberté a permis aux membres de cette institution de s'allouer des traitements plusieurs fois supérieurs à ceux perçus, par exemple, par les

membres de l'équipe gouvernementale, Premier ministre compris, ou par les magistrats siégeant au Tribunal suprême ou au Tribunal constitutionnel. L'autonomie financière du C.G.P.J n'a pas été remise en cause pour autant, apparaissent simplement désormais les traitements en question dans les projets de lois de finances.

Ce budget de l'Etat doit ensuite prendre en considération les budgets des autres composantes du secteur public étatique pour que l'ensemble soit enfin regroupé au sein du projet de loi de finances que le Ministère de l'Economie et des Finances doit soumettre à l'appréciation du Gouvernement.

Une fois approuvé en Conseil des ministres, le projet de loi sera transmis aux Cortes (Congrès des députés et Sénat) à qui il appartient de l'examiner, de l'amender et de l'approuver (art. 134.1 de la Constitution). Le Gouvernement doit présenter ce projet de loi au Congrès des députés au moins trois mois avant le terme de l'exercice en cours (art. 134.3 C). Si la loi de finances n'est pas approuvée avant le premier jour de l'exercice concerné, est considéré comme automatiquement prorogé le budget de l'exercice antérieur jusqu'à l'adoption du nouveau (art. 134.4 C).

L'on relèvera, enfin, que “ toute proposition ou amendement qui suppose une augmentation des dépenses ou une diminution des recettes doit être approuvé par le Gouvernement avant d'être examiné ” (art. 134.6 C).

Le cadre juridique de la loi de finances est régi par des principes en tous points comparables à ceux prévalant dans le système français (principes d'équilibre, d'annualité, d'unité budgétaire, d'universalité et de spécialité). Par voie de conséquence, les programmes relatifs à la Justice supposant l'engagement de fonds publics sur plusieurs années sont soumis à leur approbation annuelle.

Les dépenses sont présentées via une classification de trois ordres :

- une **classification économique** qui a pour fonction d'identifier l'objet des dépenses et distinguent les opérations non financières des opérations financières :

Opérations non financières	Opérations courantes	Chap. I frais de personnel Chap. II frais de fonctionnement Chap. III : Dépenses financières Chap. IV : transfert courants
	Opérations de capital	Chap. VI Investissements réels Chap. VII : Transferts de capital
Opérations financières		Chap. VIII Actifs financiers Chap. IX Passifs financiers

Ces chapitres se divisent ensuite en articles, concepts et sous-concepts

- une **classification organique** qui répartit les dotations entre les différentes unités organiques qui participent à la gestion des crédits en indiquant l'organe responsable de la gestion et de la réalisation du crédit correspondant. Cette classification est présentée sous la forme de sections numérotées.

Au sein de l'Etat, chaque section concernera les différents ministères et organes constitutionnels (Tribunal constitutionnel, Conseil général du pouvoir judiciaire,...) ; les organismes autonomes sont regroupés en fonction du Ministère dont ils dépendent ; la partie consacrée à la sécurité sociale distingue ses entités gestionnaires des services communs et des entités créées en vertu de la loi 15/1997 ; ...

- une **classification fonctionnelle** qui regroupe les crédits selon leur finalité et objectifs selon les domaines d'intervention de l'administration. Selon cette classification, par exemple, la fonction Justice comportera à la fois des domaines dépendants du Ministère de la Justice et des domaines relevant du Ministère de l'Intérieur (Institutions pénitentiaires).

Cette classification est divisée en groupes de fonctions, fonctions et sous-fonctions.

II - L'exécution du budget

Une fois la loi de finances promulguée, le Premier ministre ventile, par décrets, les crédits entre les différentes entités concernées. La répartition telle qu'elle est adoptée par les Cortes est susceptible d'être légèrement modifiée à l'intérieur des chapitres considérés.

Pour les chapitres 1 (frais de personnels), 2 (frais de fonctionnement) et 6 (investissement), les crédits seront définitifs pour ce qui concerne les chapitres et les articles. Il en va donc différemment pour les fonds attribués aux concepts et sous-concepts à l'intérieur desquels des modifications sont acceptables.

A l'égard de ces trois chapitres, ce caractère contraignant connaît deux séries d'exceptions plus restrictives :

- dans le cadre du chapitre 1, le budget relatif à l'incitation au rendement est définitif jusqu'au niveau des concepts (n°150 : heures supplémentaires et n°151 : travail hors des jours normaux). Considérant qu'il n'y pas, en l'espèce de sous-concepts, les sommes attribuées ne sont en aucune façon à la disposition des autorités compétentes.

- dans le cadre du chapitre 2, le budget allouée aux dépenses en électricité (sous-concept n°22100), aux communications téléphoniques (sous-concept n°22200) et postales (sous-concept n°22201) n'est pas susceptible d'être modifié. Cette rigidité s'explique par le fait que les prestataires de service sont ici des entreprises publiques et que les autorités compétentes avaient pris l'habitude d'attribuer les fonds alloués à ces services à d'autres finalités, accumulant ainsi des dettes dont les entreprises publiques ne pouvaient que difficilement exiger le paiement.

Pour les autres chapitres que ceux ci-dessus visés, les crédits sous spécialisés jusqu'au niveau du concept.

La réalisation par l'administration des paiements autorisés dans la loi de finances passe par plusieurs étapes décrites à l'article 74.1 de la loi relative aux lois de finances en vertu duquel " il appartient aux organes constitutionnels, aux chefs des départements ministériels et aux autres organes de l'Etat pourvus de dotations spécifiques par la loi de finances d'approuver les dépenses propres des services placés sous leur responsabilité, exception faite des hypothèse prévues par la loi relevant de la compétence du Gouvernement, ainsi que d'autoriser leur liquidation et d'informer le Ministère de l'Economie et des Finances d'ordonner les paiements correspondants ”.

En premier lieu, la dépense doit être autorisée par l'autorité compétente qui lui réserve alors tout ou partie du budget concerné. En principe, l'approbation est de la compétence du ministre du département intéressé ou, conformément à l'article 74.3 de la loi relative aux lois de finances, à l'organe ou à l'autorité qui bénéficie d'une délégation à cet effet. Cette approbation, quand le montant dépasse certaines limites, est exceptionnellement de la compétence du Conseil des ministres.

L'autorité compétente prend ensuite l'engagement (*compromiso*) - qui doit être accompagné du visa d'un contrôleur financier - de dépenser des crédits budgétaires au profit d'un tiers à une fin déterminée.

Enfin, la dernière phase a pour objectif que soit reconnue une dette à la charge du budget de l'Etat en faveur d'un tiers suite à la fourniture de la prestation convenue (règle du "service fait") ou suite à la création d'un tel droit en vertu de la loi ou d'un acte administratif. L'ordonnateur doit alors récapituler l'ordre de dépenser adressé à la Trésorerie de l'Etat.

Conformément à l'article 75 de la loi relative aux lois de finances, "sous l'autorité hiérarchique du Ministère de l'Economie et des Finances, le Directeur général du Trésor et de la politique financière est compétent pour exercer les fonctions de comptable général des dépenses de l'Etat".

Les ordres de paiement peuvent être définitifs ou à justifier :

- à propos des ordres de paiement définitifs, l'article 78 de la loi relative aux lois de finances indique "qu'il faudra fournir à l'organe chargé du paiement les documents confirmant la réalisation de la prestation ou l'existence du droit du créancier...".

- lorsqu'il n'est pas possible d'accompagner l'ordre de paiement de tels documents, par exemple, parce que la prestation considérée a été fournie à l'étranger ou parce qu'il est impossible de prouver de manière immédiate le montant des dépenses, les ordres de paiement sont "à justifier" et ceux qui les émettent ont l'obligation de justifier l'utilisation des sommes perçues dans un délai déterminé qui est généralement de trois mois (art. 79.4 de la loi relative aux lois de finances).

Le paiement qui clôt l'exécution des dépenses peut être effectué par tout moyen légalement autorisé d'origine bancaire ou pas : liquide, chèque, transfert bancaire, virement postal ... (art. 121 de la loi relative aux lois de finances).

III - Le contrôle de l'exécution du budget

Selon une classification classique, le contrôle peut être de trois types : interne ou administratif, par le Tribunal des comptes et parlementaire.

A. Le contrôle interne

Ce contrôle est de la compétence de la *Intervención general de la Administración del Estado* qui dépend organiquement du Ministère de l'Economie et des Finances.

Elle a rang de Direction générale et fait partie intégrante du Secrétariat d'Etat au Budget. Pour mener à bien ses missions, elle dispose d'un réseau d'inspections placées auprès des différents départements ministériels et des organismes publics.

Le rôle de cette direction est fixé principalement par les articles 16 à 19 et 92 à 100 de la loi relative aux lois de finance de l'Etat.

Pendant longtemps, ce contrôle ne portait que sur la légalité de la dépense. Il porte aujourd'hui aussi sur l'opportunité et la proportionnalité de la dépense.

1. Le contrôle de légalité (*intervención*)

Ce contrôle intervient à plusieurs moments de la procédure d'engagement des dépenses :

* le contrôle préalable

L'article 93 indique que sera soumis à contrôle préalable, tout acte, document et projet susceptible de créer des droits ou des obligations de contenu économique ou des mouvements de fonds ou de valeurs.

Par exception, ne seront pas soumis à un tel contrôle les subventions nominatives, les dépenses de matériel non inventorable, de fournitures mineures et celles ayant un caractère périodique et qui ont été admises au départ ainsi que les autres dépenses d'un montant inférieur à 500 000 pesetas.

Ce contrôle intervient une fois que les projets de dépenses arrêtés et les demandes de dépenses formulées mais avant leur approbation dans la mesure où il reste encore à vérifier l'existence de crédits et le respect de toutes les exigences légales

* le contrôle formel de l'ordre de paiement adressé au Trésor public (compétence,...)

* le contrôle matériel du paiement

Ce contrôle est à la charge des contrôleurs (*interventores*) des caisses de paiement (Ministère de l'Economie et des Finances) et a pour objet de vérifier la correcte exécution des paiements par le Trésor public. Il s'agit de vérifier que le paiement a été opéré par l'organe compétent et à été réalisé au profit du demandeur pour le montant établi.

* le contrôle de la liquidation de la dépense

Les actes administratifs qui reconnaissent des obligations à la charge du Trésor public sont soumis à contrôle. Il s'agit de vérifier que les fonds alloués ont été effectivement affectés aux prestations mentionnées dans l'ordre de paiement. Cette vérification peut se faire soit par des documents attestant les paiements soit par la constatation matérielle des travaux ou services concernés. Les responsables des services gestionnaires doivent demander à l'*Intervención general* qu'elle délègue un de ses agents pour assister à la réception de tous travaux, biens ou acquisitions qui dépassent un montant de 3 000 000 pesetas.

Lorsque le contrôle révèle une irrégularité, le paiement est suspendu, exception faite dans le cas d'irrégularités mineures, jusqu'à la résolution du problème constaté.

Lorsque le contrôle ne révèle pas d'irrégularité, l'acte porte la mention " contrôlé et conforme ".

2. Le contrôle financier

Ce contrôle porte sur la rationalité économique du projet de dépenses.

L'on distingue, en Espagne, de manière générale :

- le contrôle de l'efficacité de la dépense a pour objectif d'identifier le degré d'accomplissement des objectifs de l'activité contrôlée.

- le contrôle de l'efficience a pour objectif de comparer les objectifs ou les buts atteints avec les moyens employés.

- le contrôle de l'économie est pratiquement identique au précédent et vérifie si les objectifs ont été atteints au coût le plus bas possible.

B. Le contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire intervient à différents moments de la vie du budget. Au moment de sa discussion et de son approbation, à celui de la discussion et de l'approbation de lois concédant des suppléments de crédits ou des crédits extraordinaires, par l'intermédiaire des rapports périodiques que, conformément à l'article 131 de la loi relative aux lois de finances, le Ministère de l'Economie et des Finances remet à la Commission du Budget pour l'informer de l'exécution de celui-ci.

Les Cortes approuvent surtout les comptes généraux de l'Etat -*Cuenta general del Estado* - qui fait le bilan de toutes les opérations budgétaires, patrimoniales et de trésorerie de l'Etat et des organismes autonomes. Ils sont élaborés par l'*Interventora general*.

Ces comptes sont examinés et vérifiés par la Tribunal des comptes agissant sur délégation des Cortes. Le Tribunal des comptes formule la Déclaration définitive sur les comptes généraux par laquelle il apprécie l'exécution du budget et remet son rapport aux Cortes en vertu de l'article 136.2 de la Constitution. Les Cortes peuvent approuver ou refuser les comptes généraux. L'approbation est accompagnée de recommandations tendant à l'amélioration de la gestion économique et financière de l'Etat.

C. Le contrôle par le Tribunal des comptes

En vertu de l'article 136.1 de la Constitution, " le Tribunal des comptes est l'organe suprême chargé du contrôle des comptes et de la gestion économique de l'Etat, ainsi que du secteur public ". Le Tribunal des comptes n'est pas pour autant le seul organe chargé d'un tel contrôle puisque certaines communautés autonomes (Andalousie, Baléares, Canaries, Castille-la-Manche, Catalogne, ...) ont créé, conformément à leur statut, des organes comparables dont le champ de compétences correspond à leur délimitation territoriale. La création de ces organes locaux ne remet toutefois pas en question la suprématie du Tribunal des comptes.

Outre les articles 136 et 153 de la Constitution, le Tribunal des comptes est régi par les textes suivants :

- loi organique 2/1982 du 12 mai relative au Tribunal des comptes (LOTCo)
- loi 7/1988 du 5 avril, relative au fonctionnement du Tribunal des comptes

Sont des organes du Tribunal des comptes :

- le Président

- l'assemblée plénière
- la Commission de gouvernement
- la section de contrôle
- la section des poursuites
- les Conseillers aux comptes
- le Ministère public
- le secrétariat général

Le Tribunal des comptes est composé de 12 conseillers aux comptes désignés pour 9 ans : 6 sont désignés par le Congrès et 6 par le Sénat à la majorité des 3/5 de chaque chambre.

Les Conseillers sont indépendants et inamovibles. Parmi eux et sur proposition de l'assemblée plénière du Tribunal, le Président est nommé par le Roi pour une durée de 3 ans.

L'assemblée plénière est composée des 12 conseillers et du procureur. La Commission de gouvernement et les deux sections sont composées exclusivement de conseillers aux comptes.

Le Tribunal des comptes que la Constitution (art. 136) présente essentiellement comme un organe de contrôle exerce aussi une fonction juridictionnelle. Il dépend des Cortes mais bénéficie d'une totale indépendance dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle.

Conformément à l'article 2 de la LOTCo, le Tribunal des comptes exerce les fonctions suivantes :

- le contrôle externe, permanent et consomptif, c'est-à-dire, a posteriori de l'activité économique-financière du secteur public : ce contrôle porte tant sur la légalité que sur l'opportunité des dépenses engagées par le secteur public. Il n'intervient pas en cette hypothèse en tant qu'organe juridictionnel chargé de sanctionner un comportement illégal ou de trancher un litige mais comme un organe en charge du contrôle de l'exécution du budget de l'Etat.

- l'engagement de la responsabilité comptable de ceux dont la charge les amènent à manipuler des fonds publics : la responsabilité comptable est une variante de la responsabilité civile ou patrimoniale qui induit l'obligation d'indemniser les finances publiques pour les dommages et préjudices qui ont pu leur être causés.

VI - POINTS FAIBLES DE LA JUSTICE ESPAGNOLE

Les principaux problèmes qui affectent la justice espagnole ont été mis en évidence par le Conseil général du Pouvoir judiciaire (C.G.P.J., *Libro blanco de la Justicia*, Madrid, 1997). Seuls les plus significatifs d'entre eux seront évoqués ci-après.

I - l'accès à la justice

L'Espagne est le seul pays de l'Union européenne qui permet à tout titulaire de la licence en droit (bac + 5) de s'installer comme avocat. Le CGPJ indique qu'il serait souhaitable de prévoir des sélections préalables à l'entrée dans la profession.

L'on remarquera aussi que si le système d'assistance judiciaire gratuite tel qu'il est organisé par la loi 1/1996 du 10 janvier est considéré comme globalement acceptable. Il est toutefois à déplorer que ce système ne bénéficie qu'aux seuls étrangers dont les pays d'origine ont conclu des traités en ce sens avec l'Espagne. Il est peu probable que cette restriction soit compatible avec l'article 24 de la Constitution qui assure le droit à tous de bénéficier d'une protection judiciaire effective et de l'assistance d'un avocat.

En outre, une enquête réalisée par Demoscopia en juillet 1997 révèle que, devant le juge pénal, 50 % des personnes concernées ont eu recours à des avocats commis d'office. Ces prestations font l'objet de critiques importantes :

- des personnes placées en garde à vue, 53 % n'ont pas vu leur avocat
- des personnes n'ayant pas été placées en garde à vue, 39 % ne se sont pas entretenus avec leur avocat pour préparer leur défense.

Le CGPJ souhaite que l'avocat intervienne davantage dans des phases de médiation, de transaction ou d'arbitrage essentiellement pour limiter l'encombrement des tribunaux.

II - Les juges et magistrats

Outre le fait qu'il serait évidemment souhaitable que l'intégralité des places soit pourvue, le CGPJ insiste sur plusieurs points.

- L'inspection de l'activité des juges et magistrats qui incombe principalement au CGPJ doit, tout d'abord, être réformé. Le Conseil estime ainsi que le contrôle qu'il opère sur les aspects quantitatifs (durée de l'instruction, nombre de décisions prononcées,...) de l'activité des juridictions doit évoluer vers une approche qualitative de cette même activité.

- les encouragements à la productivité doivent, là encore, être organisés sur un mode plus équilibré dépassant la seule addition des dossiers traités ; de même, surtout, dans les juridictions unipersonnelles, un tel intéressement devrait concerner le service du greffe.

- l'encombrement du Tribunal suprême et la lenteur de sa justice pourraient être considérablement améliorés non pas par l'augmentation du nombre de juges mais par le renforcement en moyens humains et matériels du cabinet technique du Tribunal suprême qui traite l'essentiel des projets d'*autos* (les *autos* sont des décisions faiblement motivés qui prononcent le rejet des requêtes, répondent aux plaintes ou concernent les exequatur).

- le CGPJ déplore aussi le nombre important de juges et magistrats suppléants non professionnels qui ont pour fonction de pallier les besoins en personnels. Pour l'année judiciaire 1996-1997, il y avait par exemple 1.517 non titulaires pour un peu plus de 3400 juges titulaires. Il convient toutefois d'ajouter que ces juges suppléants ne siègent pas en permanence mais ponctuellement selon les besoins. Considérant que ces suppléants perçoivent les mêmes traitements que les professionnels, leur recrutement suppose un important effort financier quand bien même certains d'entre eux occupent les postes budgétaires non pourvus par des professionnels.

La principale difficulté à leur égard réside néanmoins dans leur formation juridique pour le moins disparate (magistrats à la retraite, universitaires mais aussi fonctionnaires, greffiers à la retraite, licencié en droit n'ayant pas poursuivi leurs études,...).

La création de postes supplémentaires de juges et magistrats professionnels constitue la seule issue à cette pratique.

III - Les différents ordres juridictionnels

A. L'ordre juridictionnel civil

En 1996, 770.727 affaires ont été enregistrées par les juges civils. C'est le second ordre juridictionnel en termes d'importance après le juge pénal. Pour résoudre ces affaires, la juridiction civile compte 2.032 juges et magistrats. Il en résulte une certaine lenteur de la

justice civile. Selon les domaines considérés, les délais légaux pour le traitement des affaires est multiplié par 4, 5 ou 10.

Il serait opportun aussi d'améliorer la spécialisation des juges civils dans des domaines de haute technicité comme certains litiges commerciaux, en droit de la famille ou sur les questions d'état civil.

La procédure civile, trop complexe et compartimentée, fait aussi l'objet de critiques en ce qu'elle ralentit le cours de la justice.

B. L'ordre juridictionnel pénal

En 1996, sur les 5.550.999 affaires qui ont été enregistrées, 4.315.111 (soit 77 %) l'ont été par le juge pénal. L'ordre juridictionnel pénal compte 2.063 juges et magistrats même si certains d'entre eux interviennent à la fois en matières civile et pénale.

Pour sa part, cet ordre de juridiction ne souffre d'aucune lenteur spécifique dans son fonctionnement.

Outre les problèmes relevés d'ordre procédural, doivent aussi être relevés ceux intéressant les juges de surveillance pénitentiaire et les juges des mineurs :

- il est ainsi nécessaire que les juges de surveillance assument l'intégralité des compétences en matière d'exécution des peines qu'ils partagent pour partie avec les juges d'instruction ou qu'ils soient accompagnés par des psychologues et travailleurs sociaux.

- pour ce qui est du juge des mineurs, les défauts constatés tenaient notamment au flou juridique entourant la notion de l'âge de la majorité pénale et à l'absence d'un catalogue précis de mesures à finalités autant éducatives que répressives applicables aux mineurs (et majeurs de 21 ans ainsi que le proposait le CGPJ) sans qu'en aucun cas un mineur de 14 ans puisse être privé de liberté. Le CGPJ insistait aussi sur l'importance de la médiation dans les affaires concernant des mineurs. Une loi organique sur la responsabilité pénale des mineurs a toutefois été adoptée depuis la parution du *libro blanco*.

C. Les autres ordres juridictionnels

La lenteur de la juridiction administrative comme l'augmentation des affaires enregistrées sont fréquemment mises à l'index.

La solution passerait, selon le CGPJ, par l'organisation d'une première instance constituée de juridictions unipersonnelles ce qui supposerait aussi que soit assurée la spécialisation de ces juges uniques.

L'ordre juridictionnel social ne connaît pas, pour sa part de difficultés spécifiques;

Enfin, les juges de paix méritent une attention particulière tant leurs fonctions peuvent varier selon le lieu où ils exercent.

Dans les petites communes, leur rôle sera surtout symbolique ce qui n'est pas du tout le cas dans les communes plus importantes.

Dans les communes de moins de 7000 habitants, leur secrétariat est assuré par le personnel de la mairie qui, outre son manque de formation, n'est pas forcément disponible. Il est donc nécessaire de les doter d'agents dépendant du Ministère de la Justice comme pour ceux travaillant dans les communes de plus de 7000 habitants.

Le manque de formation des juges est aussi source de problèmes.

D'un point de vue administratif, certains Tribunaux supérieurs de justice gèrent difficilement un nombre parfois élevé de juges de paix (2000 en Castille et Léon).

Leur suppression serait au bout du compte souhaitable moyennant le renforcement en moyens humains et matériels des juges d'instruction.

VII - ETUDE SPECIFIQUE

LA JUSTICE ESPAGNOLE ET LES COMMUNAUTES AUTONOMES

Conséquence logique du principe de l'unité du Pouvoir judiciaire (art. 117.5 de la Constitution espagnole - ci-après CE), l'article 149-1 5° de la Constitution espagnole indique que l'Administration de la justice relève de la "compétence exclusive" de l'Etat. Dans le même sens, l'article 122.1 CE consacre le principe de l'unicité du Corps des juges et magistrats. Pourtant, les communautés autonomes ne sont pas pour autant absolument exclues des questions intéressant la justice.

Elles constituent, tout d'abord, le cadre du ressort territorial dans lequel vont intervenir les différents juges du fond. L'article 152-1 dispose notamment qu' " un Tribunal supérieur de justice, sans préjudice de la juridiction propre au Tribunal suprême, sera à la tête

de l'organisation judiciaire" située dans la Communauté autonome. Le Tribunal suprême n'intervient qu'en dernier lieu en qualité de juge de cassation.

Bien évidemment, l'intégralité des organes juridictionnels siégeant au sein des communautés n'en sont pas moins des composantes du Pouvoir judiciaire d'Etat.

En outre, les instances autonomiques ne sont pas totalement dépourvues de compétences en matière de justice.

C'est ainsi que l'article 152-1 C.E. autorise les Communautés autonomes à participer à l'organisation des circonscriptions judiciaires situées sur leur territoire dans les termes établis par la Loi organique du Pouvoir judiciaire (LOPJ). Mettant en oeuvre cette disposition constitutionnelle, l'article 3561 LOPJ a attribué aux communautés autonomes un pouvoir de proposition en matière de délimitation des *partidos judiciales*, circonscriptions juridictionnelles infraprovinciales composées d'une ou plusieurs communes appartenant à la même province. Les communautés autonomes sont également compétentes, sur le fondement de la même disposition, pour fixer, sur leur territoire, les chefs lieux des *partidos judiciales*.

Par ailleurs, en vertu de l'article 330 LOPJ, un tiers des magistrats des chambres civiles et pénales des Tribunaux supérieurs de justice sont choisis par le Conseil général du Pouvoir judiciaire parmi des juristes au prestige reconnu ayant plus de dix ans d'exercice professionnel dans la Communauté et qui sont proposés par l'assemblée législative de la Communauté, cette dernière devant proposer trois noms pour chaque siège à pourvoir.

Enfin et surtout, la Constitution permet à l'Etat de déléguer une partie de ses compétences aux Communautés autonomes tout comme elle indique, à son article 149.3, que les matières n'ayant pas été attribuées expressément à l'Etat par la Constitution pourront être prises en charge par les Communautés autonomes si leur statut autonome le prévoit. De fait, 16 communautés sur les 17 composant l'Etat autonome espagnol (seule la Rioja laisse la question de côté) évoquent dans leur statut le thème de la justice.

Toutefois, le processus de décentralisation espagnol se développant sur un mode bilatéral selon les prétentions des Communautés autonomes, celles-ci acquièrent individuellement des compétences qui ne sont pas nécessairement partagées par leurs homologues. Il faut donc évaluer l'intervention autonome dans le fonctionnement de la justice au cas par cas, selon le degré d'autonomie régissant la collectivité intéressée.

La Generalitat de Catalogne est, par exemple, la seule à prendre en charge la gestion de 11 des 85 centres pénitentiaires que compte l'Espagne.

Elles sont, en revanche, plus nombreuses à assumer l'entretien des locaux dans lesquels est rendue la justice, l'indemnisation des avocats et avoués commis d'office ou la gestion du personnel des tribunaux ne participant pas directement à la justice (secrétaires, médecins légistes,...). Le Pays-basque, la Catalogne, la Galice, l'Andalousie, les Canaries et la Communauté valencienne sont, en ce cas, intéressées.

C'est l'article 37 de la loi organique 6/85 relative au pouvoir judiciaire en date du 1er juillet 1985 qui se propose d'organiser le financement de ces moyens humains et matériels par les communautés autonomes. Tout d'abord, son alinéa 1 précise qu'“ il appartient au Gouvernement, par l'intermédiaire du Ministère de la Justice, d'assurer aux juges et tribunaux les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions avec indépendance et efficacité. Mais, ensuite, l'alinéa 3 ajoute qu'“ il est possible d'attribuer aux Communautés autonomes la prise en charge de tout type de dépenses, quel qu'en soit le montant, correspondant aux compétences attribuées au Gouvernement sur le fondement de l'alinéa 1 lorsque les statuts des communautés autonomes le prévoient ”.

Le Tribunal constitutionnel est, pour sa part, intervenu dans ses décisions 56/1990 et 62/1990 pour distinguer parmi les dépenses envisageables celles afférentes à “ l'administration de justice ” de celles relatives à “ l'administration de l'administration de justice ”. Les premières intéressant les juges et magistrats ainsi que les greffiers ne peuvent être assumées que par le pouvoir central dans la mesure où elles touchent directement à l'exercice du pouvoir judiciaire à l'inverse des secondes qui, par suite, peuvent être déléguées.

Sur un même territoire et à l'égard des mêmes juridictions, interviendront donc, selon les cas, le Conseil général du Pouvoir judiciaire, le Ministère de la justice ou les autorités autonomes. Il en résulte évidemment une “ notable complexité ” et d'“ importants problèmes ” ainsi que le dénonce la C.G.P.J dans son *Libro blanco* (pp. 311-312). Sont, en outre, susceptibles d'intervenir les autorités municipales à l'égard des juges de paix dans les localités de moins de 7000 habitants.

A titre d'illustration, le C.G.P.J. évoque l'entrelacs relatif aux contrôles des horaires du personnel administratif de “ l'administration de justice ”. La Loi organique relative au Pouvoir judiciaire (art. 455) attribue, en effet, la fixation des horaires concernant ledit personnel au Ministère de la Justice “ ou, le cas échéant, aux Communautés autonomes ”. Le Ministère organise aussi le contrôle du respect de ces horaires mais “ sur proposition des communautés autonomes ” (art. 9 de la résolution du 5 décembre 1996 du Secrétariat d'Etat à la Justice). Pourtant, le “ contrôle interne ” du respect de ces horaires est attribué non pas au

Ministère de la Justice, à l'exécutif autonome ou au greffe mais aux organes, composés de magistrats, chargés d'assurer localement le bon fonctionnement des juridictions. Toutefois, ces sanctions certes administratives mais prononcées par des organes relevant du Pouvoir judiciaire dépendant en appel non pas du Conseil général du Pouvoir judiciaire mais du Ministère de la justice (art. 99 du règlement organique des corps des officiers, auxiliaires et agents de l'administration de justice).

La difficulté tient, ensuite, à ce que les communautés autonomes concernées (Andalousie, Canaries, Catalogne, Galice, Pays basque et Communauté valencienne) acquièrent pas à pas leurs compétences sans cohérence d'ensemble via un processus de délégation de compétences dont la clarté n'est pas toujours la première des qualités. Il n'est donc pas toujours aisé d'identifier a priori l'autorité compétente pour la prise en charge des moyens informatiques ou de la documentation, l'organisation des bibliothèques ou l'aménagement des places de stationnement.

Certaines dépenses sont ainsi inutilement doublées, d'autres ne sont prévues par personnes

La difficulté tient, en outre, à ce que les agents dépendant des communautés autonomes demeurent partie intégrante de corps nationaux et relèvent à ce titre du Ministère de la Justice pour tout ce qui concerne leur carrière (concours, carrière, discipline,...). Il peut notamment être difficile pour le pouvoir local de rationaliser la gestion des ressources humaines alors même que le recrutement, les changements d'affectation ou les mutations d'office dépendent de considérations strictement nationales.

Pour remédier à ces problèmes, le CGPJ propose, d'abord, de prendre en charge l'intégralité des compétences affectant l'exercice du Pouvoir judiciaire de manière à éviter le bicéphalisme étatique Ministère de la Justice/Conseil général du Pouvoir judiciaire. Il souhaite ensuite que la gestion des autres moyens matériels et humains soit déléguée autant que possible aux exécutifs autonomes. Dans ce cadre, resteraient notamment de la compétence du Ministère de la Justice les questions intéressant les organes judiciaires de compétence étatique, le Ministère public ainsi que les compétences concernant l'administration de justice que les communautés autonomes ne souhaitent pas exercer.