

Séminaire du 28 mai 2013 à Paris
Première table ronde
« Administration de la justice administrative »
Intervention du juge Manuel Campos (Tribunal Supremo de España)

En Espagne le contrôle juridictionnel des actes administratifs est exercé par les cours et les juges compétents pour le contentieux administratif au sein d'un ordre juridictionnel unique, à savoir, les juges (provinciaux), les juges centraux, les Chambres des Cours Supérieures de Justice (une dans chacune des 17 Communautés autonomes) et, au même niveau, la chambre de la Cour nationale (Audiencia Nacional) et, enfin, la chambre du contentieux administratif de la Cour suprême.

Celle-ci, la Cour suprême, est composée de quatre formations différentes (droit civil et commercial, droit criminel, droit administratif, y compris le droit fiscal, droit du travail et de la sécurité social) et une chambre spécifique, de composition mixte, pour les affaires disciplinaires des forces armées.

La Cour suprême, dont la juridiction s'étend à toute l'Espagne, est la juridiction supérieure dans tous les ordres et domaines, sauf en ce qui concerne les dispositions sur les garanties constitutionnelles. La troisième chambre de la Cour contrôle la soumission au droit tant du pouvoir de réglementation que de l'action de toutes les administrations publiques.

Il n'y a donc pas, en Espagne, à la différence de beaucoup des Etats membres qui composent l'ACA, une juridiction administrative *stricto sensu*. Les juges et les cours qui tranchent les affaires concernant l'activité de l'administration constituent une branche d'un système juridictionnel unitaire, pas dualiste, avec des règles communes.

C'est la loi organique relative au pouvoir judiciaire qui détermine la constitution, le fonctionnement et la gestion (« gobierno ») des cours et tribunaux, à juge unique ou comprenant plusieurs juges, ainsi que le statut des juges et des magistrats de carrière, qui forment un corps unique, et celui du personnel au service de l'administration de la justice.

La gestion (« gobierno ») des juges relève du Conseil général du pouvoir judiciaire, et pas du pouvoir exécutif. Pour garantir l'indépendance des juges, en particulier, c'est le Conseil qui décide les nominations, les promotions, les inspections et les mesures disciplinaires. Au sein de chaque cour il y a également un organe interne de gestion (« gobierno »), subordonné au Conseil général, qui peut réviser leurs décisions.

En ce qui concerne le modèle d'administration, la Cour suprême ne bénéficie pas, de façon générale, d'un traitement spécifique au regard des autres cours. Elle n'est pas, non plus, soumise au droit commun des services publics car, comme on l'a dit, toutes les juridictions espagnoles ont un traitement spécifique prévu par la loi organique relative au pouvoir judiciaire. Même si parfois on emploie l'expression « service public de la justice », celui-ci n'a rien à voir, du point de vue juridique, avec la réglementation des services publics, dans le sens classique du mot, ni avec le régime des nouveaux services d'« intérêt général ».

Le processus budgétaire (de la préparation, l'adoption et la gestion à l'évaluation des dépenses budgétaires) est, dans notre système, très complexe car y participent le parlement, bien sûr, les pouvoirs exécutifs centraux et régionaux, ainsi que le Conseil général du pouvoir judiciaire. Seuls les destinataires directs –c'est-à-dire, les cours- sont exclus.

La complexité de la répartition des responsabilités entre pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, s'agissant du budget de l'administration de la justice, dépend, en bonne mesure, de la nature des dépenses. En général, la partie du budget allouée aux traitements des juges dépend du ministère, tandis que la partie correspondant aux bâtiments (investissement, maintenance et

fonctionnement), la partie allouée aux autres frais de personnel auxiliaire et celle allouée aux nouvelles technologies de l'information (équipement, investissement, maintenance) relève des Communautés autonomes. Les dépenses de formation judiciaire et d'autres dépenses d'importance mineure dans l'ensemble (le site web, par exemple) sont, pour leur part, la responsabilité du Conseil général du pouvoir judiciaire

Le ministère de la justice est, cependant, celui qui propose et, plus tard, assure la gestion du budget de la Cour suprême, c'est-à-dire, il a la responsabilité exclusive tant de la préparation du budget –qu'il propose au Parlement- que de sa gestion. Sa compétence comprend tous les chapitres cités auparavant : frais de personnel, bâtiments, marchés publics pour les services et achats, nouvelles technologies, etcetera. Ni le Conseil général du pouvoir judiciaire ni la Cour suprême ne jouent un rôle central dans la phase de préparation ni, cela va de soi, dans la phase d'approbation. Ils peuvent, bien sûr, fournir au préalable des informations au ministère sur les nécessités budgétaires mais le processus décisionnel correspond de manière exclusive au tandem ministère - parlement.

La Cour suprême et son président n'ont donc pas de responsabilités en la matière, celles-ci étant confiées à des instances non judiciaires. Même si l'organisation de la Cour dépend de ses organes de « gobierno », ce n'est pas le président du tribunal mais un gestionnaire désigné par le ministère (et dépendant de celui-ci) qui est responsable de la gestion des ressources financières au niveau de la juridiction.

Le gestionnaire est, donc, dans une certaine mesure, la personne qui dirige le bureau chargé de la gestion de la Cour, sous l'autorité et les indications du ministère. Il est impliqué et présent à toutes les étapes du cycle budgétaire, tant dans la gestion quotidienne que dans la préparation du budget. Il se charge aussi de son évaluation et de son contrôle, fonction qu'il partage avec les organes internes (les fonctionnaires de l'intervention dépendant du ministère de Finances) et externes (la Cour de Comptes).

En somme, la répartition des rôles du processus budgétaire est faite dans une première phase, pour l'essentiel, entre parlement (soit le parlement national soit les parlements régionaux), le gouvernement central (notamment le ministère de la justice) et les gouvernements autonomes. Pour sa part, le Conseil général du pouvoir judiciaire, en tant qu'institution indépendante, jouit de l'autonomie budgétaire, dans le sens qu'il présente sa propre proposition au parlement, mais son rôle dans les dépenses concernant la Cour suprême est fort limité.

La négociation des moyens budgétaires correspond aux deux acteurs politiques, le législatif et l'exécutif, tandis que la décision de leur attribution relève du parlement. C'est le parlement qui vote les crédits sous l'initiative du gouvernement, et le ministère de la justice qui devient le responsable politique de leur exécution. Les crédits ainsi votés sont, en règle générale, limitatifs même si certains postes (par exemple, ceux qui sont prévus pour l'exécution des décisions de justice, comprenant le paiement de sommes à charge des administrations publiques) peuvent être dépassés.

L'exécution de la partie du budget global qui correspond à la Cour suprême relève du ministère de la justice, moyennant le gestionnaire ou administrateur chargé des juridictions centrales dont nous avons parlé. La Cour suprême ne dispose pas de l'autonomie pour l'utilisation de son budget. Elle l'a demandée à plusieurs reprises mais pour l'instant les instances politiques qui devraient modifier la loi dans ce sens n'ont pas donné de suite favorable à la demande.

La Cour suprême –comme, d'ailleurs, le reste des juridictions- n'a pas d'indépendance budgétaire ni même d'autonomie de gestion budgétaire. Elle est privée de tout pouvoir en matière de gestion, tâche attribuée à l'administrateur sous les ordres directs du ministère de la justice. Elle ne dispose pas non plus de crédits qu'elle administre, et son budget est proposé et discuté au parlement par le ministre de la justice. C'est lui qui répartit les crédits entre les cours, en conformité avec les décisions du

parlement. Notre système appartient, en définitif, au groupe des Etats pour lesquels l'indépendance de la justice ne comprend pas l'autonomie de gestion budgétaire des juridictions.

Une réforme paraît improbable et devrait, en tout état de cause, faire l'objet d'une réflexion prudente : les chefs de cour doivent-ils s'engager dans des tâches qui ne correspondent pas véritablement à leurs fonctions juridictionnelles ? Certains d'entre nous expriment des réserves à l'idée que les chefs des cours deviennent responsables, par exemple, des marchés publics correspondant aux crédits budgétaires des juridictions, ou ordonnateurs des dépenses de fonctionnement ou, enfin, gestionnaires des budgets opérationnels, tâches qui les éloignent du « noyau dur » de leur métier.

La possibilité de réduction ou de gel en cours d'année des crédits votés par le parlement est prévue dans la loi budgétaire et, en tout cas, aucune contrainte constitutionnelle ne s'y oppose. Dans le scénario de crise économique et financière que traverse actuellement l'UE, et plus particulièrement l'Espagne, les exigences urgentes de restructuration de l'économie nationale ont imposé des sacrifices dans tous les secteurs, y compris la justice.

Le Gouvernement a adopté, en conséquence, des accords d'« indisponibilité » des crédits qui figuraient nominativement dans le budget, de façon que les montants approuvés par le parlement ne soient pas effectivement distribués entièrement à cause de la crise, et le ministère n'a pas dépensé les sommes prévues initialement. Les mesures anti-crise ont été, notamment, appliquées aux salaires, réduits dans des pourcentages proches de 15-20 pour cent.

En ce qui concerne le contrôle de l'utilisation des crédits alloués à la Cour suprême, nous n'avons pas d'objectifs de performance assignés. Bien sûr, les indicateurs –pas les objectifs- de performance quantitatifs sont semblables à ceux qui ont fait l'objet des rapports de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice, le dernier d'entre eux réalisé en 2012. Le rapport de la CEPEJ, *Systèmes judiciaires européens*, édition 2012 (données 2010) a été repris par la communication du 27.3.2013 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, au Comité économique et social européen et au Comité des régions

Des indicateurs standard définis par la CEPEJ, les cinq principaux sont de nature quantitative et ils visent la durée des procédures, le nombre d'affaires terminées, le nombre d'affaires pendantes et en stock, le nombre de nouvelles affaires et la soi-disant productivité des juges

Dans les juridictions administratives espagnoles, le Conseil général du pouvoir judiciaire ou, le cas échéant, les présidents des juridictions fixent des objectifs quantitatifs individuels moyens (« módulos »), par juge, variables selon le niveau de juridiction. Dans un arrêt, la Cour suprême a annulé les dispositions réglementaires qui établissaient un lien entre l'exécution du ratio ou « módulos » assigné et la rémunération des juges. Le manquement relatif au nombre minimal de dossiers à traiter peut avoir, néanmoins, des conséquences d'ordre disciplinaire.

La Cour suprême, qui ne dispose pas de marge de manœuvre pour fixer comme elle le veut le nombre d'affaires qu'elle doit trancher (nous ne comptons pas avec des systèmes de *certiorari*), ne détermine pas non plus des objectifs particuliers à cet égard. A l'initiative de la Cour suprême, le Conseil du pouvoir judiciaire a signé, cependant, un accord avec le ministère de la justice afin que celui-ci fournisse à la Cour davantage de moyens en personnels (magistrats et juristes) pour aider les juges dans le processus de décision, et, de cette façon, lui permette d'affronter un nombre supérieur de litiges.

Le rôle de la juridiction administrative suprême est, donc, de proposer et non de décider les objectifs et les indicateurs de qualité. Les crédits budgétaires alloués à la juridiction administrative ne dépendent pas, non plus, de leur exécution, même si l'affectation future des moyens peut être, dans certains cas particuliers, conditionnée à l'atteinte de ces objectifs.

Il n'existe pas de contrôle du Parlement et du gouvernement sur le fonctionnement de la juridiction administrative suprême, en tant que pouvoir indépendant. Le Parlement peut, par contre, faire le suivi de l'activité du Conseil quand le président de cette institution expose le rapport annuel de ses activités aux Chambres parlementaires. Celles-ci peuvent, dans le respect de l'indépendance judiciaire, adopter des recommandations adressées au Conseil.

Il appartient au Parlement de décider quelles doivent être, et dans quelles limites, les répercussions des contraintes budgétaires globales sur le financement de toutes les juridictions administratives, y comprise la juridiction suprême. Ces contraintes budgétaires et l'éventuel renforcement des exigences d'efficacité n'affectent pas, par principe, l'indépendance des juridictions administratives. Leur contrôle et même la demande des responsabilités n'appartiennent pas, absolument, aux pouvoirs exécutif et législatif.