

ACA Europe et Conseil d'Etat de France
Séminaire du 28 mai 2013 à Paris - Une justice administrative efficace et de qualité

**Première table ronde : « Administration de la justice administrative :
Comment concilier indépendance de la justice et contrôle de son efficacité »**

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

C'est un très grand honneur et un très grand plaisir que de pouvoir introduire les travaux de cette première table ronde, consacrée à l'administration de la justice administrative et à la conciliation à opérer entre indépendance de la justice et contrôle de son efficacité.

La question de l'administration de la justice a été peu étudiée, qu'il s'agisse de la façon dont est « administrée » la justice, ou encore de la façon dont les crédits de la justice sont négociés et gérés.

Au niveau européen, on dispose, sur certains aspects, des travaux de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), dans le cadre du Conseil de l'Europe, et, tout récemment, du « Justice Scoreboard » élaboré par la Commission, dans le cadre de l'Union européenne.

En France, un intérêt s'est fait jour récemment pour ces questions, dont témoigne l'étude, issue d'une initiative privée – le « Club des juristes » - qui a débouché en 2012 sur un rapport « Pour une administration au service de la justice », sous la présidence du Pr Loïc Cadiet, plaidant pour l'indépendance budgétaire de la justice judiciaire.

Mais il reste difficile de trouver des éléments sur ces questions pour bien comprendre le fonctionnement de nos différents systèmes. C'est d'ailleurs tout l'intérêt de la rencontre d'aujourd'hui que de pouvoir échanger sur ces questions.

Pour autant que l'on puisse se fonder sur des informations fiables, les organisations apparaissent variées selon les Etats de l'Union européenne.

Il en est ainsi, en particulier, dans la répartition des responsabilités. Dans la majorité des Etats, la gestion du budget des juridictions est assurée par le ministère de la justice. Mais ce rôle peut être rempli directement par le ministère des finances (Luxembourg). Dans certains Etats, cette responsabilité relève pour partie au moins de la juridiction administrative suprême (France, Autriche, Estonie ; en Allemagne, le tribunal administratif supérieur de chaque Land joue un rôle dans la négociation du budget des tribunaux administratifs du Land). Parfois, une instance indépendante intervient (intervention d'un bureau national d'audit en Lettonie, en Irlande, à Malte). Ou encore, un rôle spécifique est reconnu au conseil supérieur de la magistrature ou au conseil général du pouvoir judiciaire (Espagne, Pays-Bas).

La diversité est également la règle dans le degré d'autonomie budgétaire, y compris pour la cour administrative suprême. Ainsi, nous verrons tout à l'heure qu'en Espagne, la Cour suprême n'a aucune autonomie budgétaire, tandis qu'au Portugal voisin, les cours suprêmes jouissent de l'autonomie administrative depuis une dizaine d'années.

Pour autant, au-delà de cette diversité, les préoccupations sont les mêmes.

Dans la pratique, il s'agit d'un souci commun des chefs des juridictions, qui doivent souvent assumer des responsabilités de gestion en plus de leurs responsabilités juridiques et y consacrent un temps important.

De façon générale, la justice a un coût, qui ne peut pas être ignoré. Je ne peux m'empêcher à cet égard de citer la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges, adoptée en 2010¹ :

« 33. Chaque État devrait allouer aux tribunaux les ressources, les installations et les équipements adéquats pour leur permettre de fonctionner dans le respect des exigences énoncées à l'article 6 de la Convention et pour permettre aux juges de travailler efficacement. »

« 34. Les juges *devraient recevoir les informations qui leur sont nécessaires à la prise de décisions procédurales pertinentes lorsque celles-ci ont des implications en termes de dépenses*. Le pouvoir d'un juge de statuer dans une affaire ne devrait pas être uniquement limité par la contrainte d'une utilisation efficace des ressources. »

On y lit à la fois une exigence de ressources suffisantes, et une reconnaissance de la nécessité pour les juges d'avoir conscience des implications financières de leurs décisions...

Cette préoccupation est renforcée par le contexte actuel, marqué par des contraintes budgétaires croissantes. Le dernier rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ, 2012, à partir des données 2010)² évoque ainsi

. une diminution du budget de la justice dans certains Etats (Estonie, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie...),

. l'inexécution du budget voté par le Parlement – en citant un Etat en 2010, mais je crois que la très grande majorité des Etats ont connus des « gels » de crédits...,

. et, en sens inverse, une augmentation de certains contentieux dans le domaine social, source de coûts supplémentaires pour la justice.

Désormais, ces préoccupations sont également partagées par la Commission européenne, qui a tout récemment (mars 2013) publié un « Justice Scoreboard », présenté comme un instrument pour promouvoir « une justice effective et la croissance ». Ce document manifeste une certaine inquiétude face à l'expérience de programmes d'ajustement économique dans certains Etats membres, en reconnaissant :

. les effets négatifs des coupes dans le fonctionnement du système judiciaire,

. le risque de perte de confiance des citoyens et des entreprises dans la justice.

Parmi les indicateurs retenus, certains s'intéressent au budget des juridictions, l'allocation de moyens financiers et humains appropriés étant regardée comme nécessaire à la qualité, à l'indépendance et à l'efficacité de la justice.

Dans le même temps, se manifeste une exigence croissante d'efficacité, conjuguée à la nécessité de rendre des comptes sur l'utilisation des crédits alloués. Beaucoup d'Etats membres connaissent des réformes de leur système judiciaire qui incluent un meilleur suivi de l'activité des tribunaux. Des indicateurs de performance, mais aussi de qualité sont utilisés. Selon le rapport de la CEPEJ, de plus en plus souvent sont appliquées des méthodes qui impliquent

. la définition d'objectifs chiffrés et l'évaluation des performances,

. voire l'affectation des moyens aux juridictions en fonction des résultats obtenus.

Ainsi, à titre d'exemple, est entrée en vigueur en France le 1^{er} janvier 2006 une nouvelle procédure budgétaire, fondée sur une logique de résultats. Cette réforme a obligée la justice, comme les autres services publics, à négocier des objectifs et des indicateurs, susceptibles d'être mesurés et destinés à permettre un contrôle du Parlement sur l'utilisation des crédits.

¹ Recommandation CM/Rec(2010)12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les juges : indépendance, efficacité et responsabilités (adoptée le 17 novembre 2010)

² Rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ, Systèmes judiciaires européens – Edition 2012 (données 2010) – Efficacité et qualité de la justice

Des objectifs divers doivent ainsi être conciliés.

Au nombre de ces objectifs, figure bien évidemment la nécessité de :

- . préserver l'indépendance de la juridiction administrative,
- . préserver la qualité des décisions juridictionnelles.

Mais il faut également :

- . bien utiliser les crédits alloués, dans un contexte contraint,
- . rendre des comptes, conformément aux exigences d'un contrôle démocratique de la dépense publique.

Dès lors, plus sieurs questions sont soulevées :

- . quelle doit être l'autonomie de la juridiction administrative suprême et des juridictions administratives dans leur ensemble ?
- . comment peut-on déterminer le niveau des moyens adéquat dont la juridiction a besoin ?
- . comment vérifier que les crédits sont bien utilisés ?
- . comment vérifier que l'accroissement des exigences de performance – réduction des délais de jugement, du nombre de dossiers en stock – aille de pair avec le maintien d'un niveau élevé de qualité de la justice rendue ?

Pour tenter de répondre à ces questions, les discussions de la table ronde s'organiseront autour de trois thèmes.

- Seront tout d'abord évoqués les différents modèles d'administration des juridictions administratives suprêmes en Europe, pour comprendre et pouvoir comparer les différents systèmes.
- Seront également abordées les modalités de la négociation des crédits des juridictions administratives suprêmes et du contrôle de leur utilisation, et notamment
 - . la question des objectifs ou des indicateurs qui peuvent être définis,
 - . le lien avec les crédits alloués,
 - . le contrôle du Parlement voire du gouvernement sur la juridiction administrative suprême.
- Enfin, pourra être envisagée l'administration des juridictions administratives du fond, et notamment
 - . les critères d'allocation des moyens,
 - . l'existence ou non d'un contrôle de la performance,
 - . l'équilibre entre amélioration des performances quantitatives et qualité de la justice rendue.

Dans cette perspective, ce sont des regards croisés sur ces 3 thèmes qui nous sont proposés, grâce aux interventions de :

- . M. Manuel Campos, juge à la Cour suprême d'Espagne,
- . Mme Marion Eckertz-Höfer, présidente de la Cour administrative fédérale d'Allemagne,
- . M. Alberto Augusto Oliveira, vice-président de la Cour administrative suprême du Portugal, à qui j'adresse mes très vifs remerciements pour leur contribution.

Ils évoqueront trois modèles assez différents, qui donneront un premier aperçu de la variété des réponses apportées aux questions qui nous intéressent, et permettront d'ouvrir le débat.

Pascale Fombeur,
Conseiller d'Etat, présidente de la 1^e sous-section de la section du contentieux