

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

I- Première table ronde :

« Administration de la justice administrative : Comment concilier indépendance de la justice et contrôle de son efficacité »

Questionnaire

1) Les différents modèles d'administration des juridictions administratives suprêmes en Europe :

- la juridiction administrative suprême bénéficie-t-elle d'un traitement spécifique (et dans quelle mesure) ou est-elle soumise au droit commun des services publics ?

Le modèle d'administration de la Cour administrative suprême du Portugal – Supremo Tribunal Administrativo

Considérations générales

Au Portugal, en plus de la Cour constitutionnelle, il existe les catégories suivantes de tribunaux: a) la Cour suprême de justice et les tribunaux judiciaires du premier et deuxième degré; b) la Cour administrative suprême et les autres tribunaux administratifs et fiscaux; c) la Cour des Comptes (article 209, CRP).

La Cour administrative suprême est l'instance supérieure de la hiérarchie des tribunaux administratifs et fiscaux, sans préjudice de la compétence propre à la Cour constitutionnelle.

Les tribunaux administratifs fonctionnent parallèlement aux tribunaux judiciaires (c'est-à-dire les tribunaux de droit commun en matière civile et pénale) et ils ont une structure semblable à ces derniers.

Par conséquent, pour l'essentiel, tout ce qui pourra être dit sur la Cour administrative suprême s'applique, hormis quelques aspects très particuliers, à la Cour suprême de justice.

De même, tout ce qui pourra être dit sur les tribunaux administratifs du 1^{er} degré s'applique aux tribunaux judiciaires du 1^{er} degré.

Le Président de la Cour administrative suprême est élu par ses pairs. C'est donc un juge de la Cour élu par les juges de la Cour.

Parmi ses nombreuses compétences, le Président préside également le Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux (CSTAF).

En effet, à l'instar des juridictions de l'ordre judiciaire, la loi a confié la gestion et la discipline des juges des tribunaux administratifs à un organe autonome, complètement indépendant du pouvoir exécutif.

Il s'agit du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux. Présidé par le Président de la Cour administrative suprême, il comprend dix autres membres : deux membres désignés par le Président de la République, quatre élus par l'Assemblée de la République et quatre juges élus par leurs pairs (article 75 de l'ETAF).

Par cette structure, la loi a voulu combiner le principe de l'autonomie de la magistrature avec celui de la légitimité démocratique, ce dernier étant garanti par la présence de membres mandatés par des organes élus au suffrage universel et qui représentent d'ailleurs la majorité du collège.

La nomination, l'affectation, la notation, l'avancement et la révocation des juges de la juridiction reviennent au Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux (article 74 de l'ETAF).

Gestion administrative et financière

La répartition des rôles entre parlement, gouvernement, ministère de la justice et cour administrative suprême,

Négociation et attribution des moyens budgétaires

Par décret-loi (décret-loi n° 177/2000, du 9 août 2000), il est attribué l'autonomie administrative aux juridictions supérieures de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif et fiscal.

Le décret-loi justifie une telle autonomie en constatant que la poursuite de la fonction souveraine qui incombe aux juridictions supérieures implique la réalisation de tâches administratives et de gestion quotidiennes qui peuvent être confiées aux propres juridictions supérieures, avec d'indéniables bénéfices et avantages en ce qui concerne la déconcentration des compétences de l'État.

La Cour administrative suprême dispose «d'un budget propre destiné à supporter les charges du corps de magistrats et de fonctionnaires qui lui sont affectés, ainsi que les dépenses courantes et les dépenses en capital nécessaires à l'exercice de ses compétences ».

Le Président de la Cour administrative suprême exerce les pouvoirs administratifs et financiers identiques à ceux relevant de la compétence ministérielle.

En revanche, la compétence délibérative en matière de gestion financière et patrimoniale est attribuée à un organe intitulé Le Conseil administratif.

Ce Conseil se compose du Président, des Vice-présidents, du Secrétaire et d'un Administrateur de la Cour

Lorsqu'il élabore son projet de budget, le Conseil administratif doit tenir compte du plafond budgétaire à respecter et qui lui est communiqué chaque année par le Ministère des Finances.

Le projet de budget annuel approuvé par le Conseil administratif doit en effet prendre en considération la dotation globale fixée.

Il incombe également au Conseil administratif de fixer la répartition et l'affectation des crédits alloués.

Le projet de budget est présenté au Gouvernement dans les délais fixés pour l'élaboration du projet de loi du Budget de l'État qui sera soumis à l'Assemblée de la République.

Aux termes de la loi d'encadrement budgétaire (article 22 de la loi n° 91/2001, du 20 août 2001), le budget des pouvoirs publics constitutionnels est inscrit sous un titre autonome (le titre des Frais généraux de l'État).

Comme nous l'avons vu, le Gouvernement soumet le projet de budget au Parlement, qui procède ensuite à son adoption.

En ce qui concerne la Cour administrative suprême, son interlocuteur direct est le Ministère des Finances. Pour ces questions, il n'y a aucune intervention du Ministère de la Justice.

C'est le Ministère des Finances qui communique au Conseil administratif le plafond à respecter pour l'élaboration du budget de la Cour. Ce plafond est calculé par le Ministère compte tenu d'un ensemble d'éléments, notamment de l'exécution budgétaire des années précédentes et de la prévision de dépenses élaborée par la Cour.

Si elle considère que ce plafond n'est pas adapté à la prévision des dépenses pour l'année suivante, notamment eu égard aux charges de ressources humaines, aux frais de fonctionnement et d'investissement, ainsi qu'aux activités et aux projets qu'elle souhaite mettre en œuvre, la Cour administrative suprême, par l'intermédiaire de son Président, peut demander au Ministère des Finances une révision de sa dotation globale.

La décision de révision du plafond attribué incombe au Ministère des Finances ou au Conseil des Ministres.

L'exécution du budget, sa réduction ou gel

La limitation des crédits

La Loi du Budget de l'État contient notamment, en plus de l'approbation des tableaux budgétaires, « les normes nécessaires pour orienter l'exécution budgétaire » et « l'éventuelle indication des crédits inscrits au budget qui, pour permettre d'atteindre les objectifs de politique budgétaire, doivent être gelés jusqu'à ce que le Gouvernement autorise leur engagement, total ou partiel, dans les cas où l'exécution budgétaire le permet » (article 31-1 de la loi n° 91/2001, du 20 août 2001).

La loi portant approbation du Budget de l'État pour l'année 2013 (Loi n° 66-B/2012, du 31 décembre 2012), définit au titre de la discipline budgétaire un ensemble de crédits gelés dans les budgets des juridictions supérieures approuvés.

C'est ainsi que 3,92% des crédits inscrits au budget de la Cour administrative suprême pour 2013 ont été gelés.

Le dégel des crédits « ainsi que la réaffectation de tous crédits destinés à renforcer des rubriques ayant des crédits gelés ne peuvent avoir lieu que pour des raisons exceptionnelles, sur autorisation du membre du Gouvernement en charge des Finances, qui décide des montants à dégeler ou à réaffecter en fonction de l'évolution budgétaire » (article 3-6).

Dans la poursuite de ses attributions et le respect rigoureux des principes qui guident la dépense publique, la Cour administrative suprême est dotée de compétence propre pour l'exécution de son budget.

Selon leur nature et/ou leur montant, l'engagement des dépenses peut être autorisé par l'Administrateur, par le Président ou par le Conseil administratif.

Le paiement des dépenses, le contrôle de l'organisation de la comptabilité et l'approbation des comptes de gérance relèvent de la compétence du Conseil administratif.

La Cour administrative suprême étant assujettie à la loi d'encadrement budgétaire, les mesures budgétaires qui sont adoptées par le Gouvernement ou par l'Assemblée de la République lui sont applicables.

En cours d'exécution d'un budget en vigueur il ne peut pas y avoir de gel de crédits autres que ceux déterminés en vertu de la loi du Budget.

Cela ne veut pas dire que le Gouvernement ne peut pas utiliser d'autres instruments, notamment par l'adoption de règles qui empêchent ou qui limitent les nouveaux engagements.

À titre d'exemple, par arrêtés de septembre 2012 et de avril 2013, le ministre d'État et des Finances, a déterminé que les services ne pouvaient pas prendre de nouveaux engagements dans un vaste groupe des rubriques, sans son autorisation préalable.

Indépendamment des questions de légalité que peuvent susciter ces arrêtés, la Cour administrative suprême a su adapter son activité à cet effort de maîtrise des dépenses publiques, sans limiter l'exercice de la fonction juridictionnelle.

Sur ce thème de la limitation des crédits, il me semble important de faire une observation sur une question particulière, celle de l'aide judiciaire.

Selon la Constitution de la République Portugaise, «L'accès au droit et à la justice est assuré à tous les citoyens pour la défense de leurs droits et de leurs intérêts protégés par la loi. Il ne peut leur être dénié pour insuffisance de ressources» (article 20-1).

Et une loi du parlement (la loi n° 34/2004, du 29 juillet), définit «le système d'accès au droit et à la justice».

L'aide judiciaire comprend, notamment:

1. Dispense de frais de justice et d'autres charges avec la procédure.
2. Nomination et le paiement d'une compensation de patronage.
3. Paiement d'une compensation de défenseur officieux.

Elle s'applique à tous les tribunaux, quelle que soit la forme de la procédure.

L'aide pourra être requise, dans des situations de faible revenu, auprès des services de la sécurité sociale, sous la tutelle du ministère de la solidarité et de la sécurité sociale.

L'appréciation de la situation de faible revenu s'effectue désormais selon des critères qui se veulent objectifs.

Par exemple, relève d'une situation de faible revenu (article 8) le demandeur dont le ménage a un revenu pertinent aux fins de protection juridique égal ou inférieur aux trois quarts de l'indice de soutien social (article 8, a) ; l'indice de soutien social se situe maintenant à 419,22 euros, tandis que le salaire minimum garanti est à ce jour de 485,00 euros).

L'instruction de la procédure ainsi que la décision sur l'octroi de l'aide relèvent de la compétence des services de la sécurité sociale.

La décision de la sécurité sociale de rejeter la demande, ou faire droit à la demande en partie, est susceptible de procédure d'opposition judiciaire.

En ce qui concerne le paiement de la charge de l'aide judiciaire, en particulier les frais de patronage judiciaire, la responsabilité est attribuée au Ministère de la Justice.

Ainsi et bien que le budget de l'Institut de gestion financière et de la justice du Ministère de la Justice soit limité aux montants approuvés annuellement par l'Assemblée de la République, dans le processus d'attribution de l'aide judiciaire, cette condition n'est pas considérée comme une variable (limitative) dans l'octroi de cet appui par les services du Ministère de la Solidarité et de la Sécurité Sociale.

À la limite, il peut y avoir des retards dans les paiements aux fournisseurs d'appui juridique (situation récurrente, il faut le reconnaître), mais jamais une limitation de l'accès au droit et à la justice.

Objectifs de performance

Bien qu'ils ne soient pas assignés de façon expresse à la Cour administrative suprême, des objectifs de performance sont définis en fonction de l'activité (affaires nouvelles, terminées et en cours) et de la durée des affaires terminées.

Ainsi, une évaluation quantitative de l'activité est effectuée régulièrement.

Il faut souligner que la définition d'indicateurs de performance des tribunaux est une question d'actualité, en discussion au sein de la communauté judiciaire.

Des modèles de gestion fondés également sur la qualité, avec la définition claire d'objectifs, de moyens, de résultats à atteindre et d'instruments de mesure, sont autant de points en analyse.

Et tous ces préoccupations sont inscrites dans un récent projet de loi présenté par le gouvernement (Proposition de Loi n.º 114/XII) lequel a été approuvé dans la généralité par le Parlement le 22.12.2012.

Il ne va sans dire que à la demande du Ministère de la Justice, eu égard aux engagements internationaux pris par l'État portugais dans le Mémoire d'Accord entre l'État portugais, la Commission européenne, la Banque centrale européenne et le Fonds monétaire international (la soi-disant TROIKA), concernant le domaine de la Justice, le Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux a décidé d'ordonner, entre autres mesures, le traitement prioritaire des affaires fiscales d'un montant supérieur à 1 million d'euros, en plus de celles déjà consacrées spécialement dans la loi. Dans ce contexte, sur délibération du même Conseil supérieur des équipes supplémentaires de juges ont été constituées, affectées exclusivement au domaine fiscal et avec pour mission de s'occuper de ces affaires prioritaires.

Le Président de la Cour administrative suprême, en cette qualité et en tant que Président du Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux, rencontre régulièrement les membres de la TROIKA, lorsqu'il s'agit de procéder à la révision trimestrielle du programme d'ajustement économique, pour l'évaluation de l'exécution du Mémoire d'Accord.

Mais aucun lien direct n'est fixé de façon chiffrée entre l'indicateur de performance et les crédits alloués à la Cour administrative suprême.

La définition d'objectifs généraux est directement liée au processus de définition des objectifs qui seront assignés aux magistrats.

Il faudra donc tenir compte des objectifs de performance fixés par le CSTAF, en tant qu'organe de gestion des juges de la juridiction administrative et fiscale.

Le rôle du Parlement et du gouvernement dans le fonctionnement de la juridiction administrative suprême

Il n'existe aucune intervention directe du Parlement et du Gouvernement dans le fonctionnement jour à jour de la Cour administrative suprême.

Cependant, comme nous l'avons vu, le Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux – l'organe de gestion et de contrôle des juges de la juridiction administrative et fiscale – est composé de membres désignés par le Président de la République et de membres élus par l'Assemblée de la République.

Or, parmi les compétences du CSTAF figurent celles de proposer au Ministère de la Justice des initiatives législatives visant le perfectionnement et l'efficacité accrue de la juridiction administrative et fiscale, ainsi que d'émettre des avis sur les initiatives législatives qui concernent la juridiction administrative et fiscale.

Nous pouvons donc dire que le Président de la République et le Parlement jouent un rôle indirect sur le fonctionnement de toute la juridiction administrative et non sur la Cour administrative suprême en particulier.

Ensuite, dans la mesure où il incombe au Parlement d'approuver ses propres initiatives législatives et celles du Gouvernement, force est de constater que la définition générale, par le biais d'une loi, des conditions de fonctionnement de la Cour administrative suprême relève bien de la compétence de ces deux organes de l'État.

Et, évidemment, les compétences de la juridiction et de chacune de ses structures sont déterminées par un texte de loi, de sorte que, de ce point de vue, le

fonctionnement dépend de ce qui est établi par ces lois. En revanche, il n'y a pas de contrôle sur le fonctionnement concret, de contrôle sur le fonctionnement dans le respect du cadre légal.

Au plan purement budgétaire, le contrôle de l'affectation des crédits alloués incombe, au premier chef, au Conseil administratif de la Cour administrative suprême.

Le contrôle extérieur est effectué par la Cour des Comptes, elle-même consacrée en tant que pouvoir public constitutionnel par la Constitution de la République portugaise.

Les contraintes budgétaires globales et le financement de la juridiction administrative suprême

Si l'on retient l'affectation du budget de la Cour administrative suprême sur les trois dernières années on verra que d'une dépense totale de 6,4 millions d'euros, en 2010, on est passé à 5,4 millions en 2011 et à 4,6 millions d'euros en 2012, soit une baisse de plus d'un quart (environ 27,8%) de la dépense sur cette période de trois années.

Année 2012	2010		2011
CHARGES DE PERSONNEL	5.805.751,11	4.832.891,79	4.105.518,17
ACQUISITION DE BIENS ET SERVICES	541.261,88	512.542,16	501.534,58
TRANSFERTS COURANTS	4.803,39	4.696,84	4.789,18
AUTRES DÉPENSES COURANTES	31.912,50	2.840,77	3.941,28
ACQUISITION DE BIENS ET CAPITAL	18.605,33	62.824,30	5.104,99
Total	6.402.334,21	5.415.795,86	4.620.888,20

Cette diminution de la dépense s'explique par trois grandes raisons :

- application des mesures de maîtrise budgétaire prévues par les lois portant approbation des Budgets de l'État ;
- réduction des effectifs ;
- diminution des frais de fonctionnement.

Dans ce contexte, en dépit de la forte contraction, ces contraintes n'ont pas eu de répercussions structurelles sur le fonctionnement de la Cour administrative suprême.

3) L'administration des tribunaux administratifs et fiscaux de 1^{er} degré

Les tribunaux administratifs et fiscaux du 1^{er} degré ne sont pas dotés d'autonomie administrative.

La coordination de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation de la gestion budgétaire, financière et comptable des tribunaux sans autonomie administrative relève des attributions du Ministère de la Justice

Et il assure l'appui au fonctionnement de ces tribunaux dans ce domaine.

Quant au reste il incombe au Conseil supérieur des Tribunaux administratifs et fiscaux d'assurer le suivi des tribunaux de la juridiction administrative et fiscale.

Cet organe est seul compétent pour pratiquer les actes de gestion, notamment pour « nommer, affecter, muter, promouvoir, révoquer et apprécier le mérite professionnel des juges de la juridiction administrative et fiscale et pour exercer l'action disciplinaire à leur égard ».

Dans ce contexte le Conseil procède notamment aux inspections périodiques des tribunaux et de leurs juges.

Les inspections des tribunaux ont pour finalité de recueillir des indications complètes sur la manière dont les tribunaux inspectés ont fonctionné durant la période concernée par l'inspection, de façon à signaler les besoins et les manques qui ont été détectés et à déterminer les mesures adéquates pour les pallier.

Les inspections des juges ont notamment pour finalité de s'informer sur la prestation et le mérite des juges.

Le CSTAF approuve son règlement intérieur, il approuve les concours et il délibère sur les inspections.

En fonction des éléments recueillis, le CSTAF pondère tous les facteurs, notamment le nombre d'affaires traitées, et il définit les moyens humains à allouer, eu égard aux tableaux du personnel fixés au préalable.

En suivant les critères définis par la loi, il incombe au CSTAF d'affecter les magistrats en fonction de cette évaluation.

En fonction des plans d'inspection approuvés au préalable par le CSTAF, comme le prévoit le règlement des inspections, le contrôle de la performance des magistrats est effectué régulièrement.

Les performances quantitatives et la qualité de la justice rendue

Il faut revenir sur les inspections des juges.

L'évaluation des juges tient compte de critères qualitatifs et quantitatifs.

Les critères d'évaluation applicables sont énoncés dans le Règlement des Inspections Judiciaires (RIJ) et ils portent sur la capacité humaine du juge à exercer sa profession, sur son adaptation au tribunal ou au service à inspecter et sur sa préparation technique.

En ce qui concerne la capacité humaine à exercer sa profession, le RIJ établit une évaluation générale à effectuer par l'inspection prenant en compte, entre autres, les facteurs suivants :

- a) Probité civique ;
- b) Indépendance et dignité de la conduite ;
- c) Rapports avec les parties et les intervenants à l'instance, les autres magistrats, les avocats, les autres professionnels du droit, les agents du greffe et le public en général ;
- d) Prestige professionnel et personnel ;
- e) Sérénité et réserve dans l'exercice de ses fonctions ;

- f) Capacité de compréhension des situations concrètes qui lui sont soumises et sens de la justice, eu égard au milieu socioculturel où il exerce ses fonctions ;
- g) Capacité et dévouement en matière de formation de magistrats.

L'évaluation effectuée pour le paramètre de « l'adaptation aux fonctions » est analysée en fonction des facteurs suivants (énoncés à l'article 13-3 du RIJ) :

- a) Assiduité, zèle et dévouement ;
- b) Productivité ;
- c) Méthode ;
- d) Célérité de la décision ;
- e) Capacité de simplification processuelle ;
- f) Direction du tribunal, des audiences et autres actes, notamment en ce qui concerne la ponctualité et l'audiencement des affaires.

Pour ce qui est de l'analyse du paramètre « préparation technique » Le RIJ (article 13-4) stipule que l'inspection doit tenir compte, entre autres, des facteurs suivants :

- a) Aptitude intellectuelle ;
- b) Capacité d'appréhension des situations juridiques à examiner ;
- c) Pouvoir de conviction découlant de la qualité argumentative utilisée dans l'exposé des motifs des décisions, en particulier l'originale ;
- d) Niveau juridique du travail inspecté, évalué essentiellement en fonction de la capacité de synthèse dans l'énonciation et la résolution des questions, de la clarté et de la simplicité de l'exposé et du discours argumentatif, du sens pratique et juridique, ainsi que de la pondération et des connaissances révélées dans les décisions.

À l'issue de la procédure d'évaluation des juges, l'inspecteur propose au Conseil une notation à attribuer au juge concerné.

Cette notation globale proposée par l'inspecteur est calculée en fonction de la somme des appréciations résultant de l'analyse des différents critères évalués.

La notation proposée pour le juge inspecté tient également compte des résultats des inspections précédentes, ainsi que des enquêtes ou procédures disciplinaires, rapports, informations et tous éléments complémentaires, relatifs à la période et au lieu concernés par l'inspection et dont dispose le CSTAF.

Sont également prises en considération dans la notation du juge les circonstances dans lesquelles il a exercé ses fonctions, notamment les conditions de travail, la charge de travail, les difficultés particulières à exercer ses fonctions, son degré d'expérience dans la magistrature d'après le degré et la complexité du tribunal, le cumul d'arrondissements judiciaires ou de chambres, sa participation en tant que membre d'un tribunal collégial et l'exercice d'autres fonctions prévues ou autorisées par la loi.

Eu égard aux critères et aux paramètres énoncés, l'évaluation des juges tient compte de facteurs quantitatifs et qualitatifs, ce qui permet de garantir que l'amélioration des performances quantitatives ne se fait pas au détriment de la qualité.

Lisbonne, Paris, mai 2013

Alberto Oliveira