

Daniel Giltard
Conseiller d'Etat honoraire

LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES MEMBRES DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES ET LEUR CONTRÔLE: ASPECTS PROCÉDURAUX ET ORGANISATIONNELS

UDK: 351 (44)

Prethodno znanstveno priopćenje

Primljeno: 15. IX. 2015.

Le recrutement, la formation, le contrôle des membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, et plus généralement la gestion de ces juridictions, sont comparables à ceux des autres corps de la fonction publique de l'Etat de niveau équivalent. La caractéristique essentielle est la place qu'occupe la juridiction administrative suprême. Le Conseil d'Etat a toujours assuré la formation et le contrôle des magistrats des tribunaux, puis des cours. Il a depuis 1987 la charge de la gestion des juridictions. Cette gestion a récemment évolué vers un management par la performance, piloté par le Conseil d'Etat. Les outils traditionnels de contrôle que sont l'inspection des juridictions et l'évaluation professionnelle des magistrats intègrent ces objectifs de performance et de contrôle des résultats. L'ensemble constitue la gouvernance actuelle des juridictions administratives

Mots -clés: *recrutement, juridictions administratives, controle, France*

L'objet de cette communication est de présenter l'organisation en France du recrutement, de la formation des membres des juridictions administratives et de leur contrôle.

Le Conseil d'Etat, juridiction administrative suprême, étant dans une situation particulière, je traiterai de ces questions en tant qu'elles concernent les juridictions du fond, tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, qui sont soumises aux mêmes règles.

Avant d'étudier chacune de ces questions - recrutement, formation, contrôle - je vous propose de présenter le cadre dans lequel elles s'insèrent et les principales caractéristiques.

Toutes ces questions sont regroupées dans le code de justice administrative, qui comprend des dispositions relatives à la gestion et au contrôle des juridictions, ainsi qu'au statut des membres, notamment le recrutement, la formation, l'évaluation et la notation.

De l'ensemble de ces dispositions du code de justice administrative, on peut dégager deux caractéristiques essentielles relatives aux juridictions et à leurs membres.

- Les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, qui appartiennent au même corps, font partie de la fonction publique de l'Etat.

Ils sont, comme dans toute la fonction publique, recrutés principalement par concours et font l'objet d'une évaluation et notation dans les conditions prévues par les dispositions réglementaires relatives à l'évaluation, la notation de l'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

Mais ils ont la qualité de magistrat et sont soumis à un statut particulier régi, d'une part, par les dispositions du code de justice administrative, d'autre part, pour autant qu'elles ne sont pas contraires à ces dispositions particulières, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'Etat.

-S'agissant des juridictions, la caractéristique principale tient à la place de la juridiction administrative suprême. C'est le Conseil d'Etat qui assure la gestion des tribunaux et des cours ainsi que le contrôle de ces juridictions.

Si les procédures ou méthodes de recrutement, de formation, de contrôle concourent au même objectif qui est la qualité de la justice administrative, elles ont des histoires et des évolutions différentes qui me conduisent à distinguer, d'une part, le recrutement et la formation des magistrats administratifs, d'autre part, le contrôle ou plutôt les contrôles auxquels les juridictions du fond et les magistrats sont soumis.

Les modalités de recrutement et de formation des magistrats administratifs sont liées à l'histoire de notre juridiction administrative et leur évolution a pour cause l'augmentation importante des effectifs (Il y a aujourd'hui environ 1200 magistrats administratifs dans 50 juridictions du fond , 42 tribunaux administratifs et 8 cours administratives d'appel)

Par contre, si des contrôles des juridictions et des magistrats ont toujours existé, c'est une influence extérieure qui a entraîné ces dernières années une évolution très importante dans leur dimension et leur nature. Cette influence est celle de la doctrine du Nouveau management public (New public management) dont on sait qu'elle a pour objectif d'améliorer et de contrôler l'efficacité, la performance, des politiques publiques par la mise en œuvre de méthodes et techniques de management de l'entreprise et qui a inspiré depuis les années 1980 de nouvelles pratiques de gestion publique dans de nombreux pays, notamment de l'OCDE.

C'est peut-être sur cette question du contrôle, qui fera dans quelques instants l'objet, en ce qui concerne les tribunaux administratifs de la République de Croatie, d'une communication du président Ante Galic, que nous pouvons avoir les échanges les plus fructueux, car il n'est pas évident que les pratiques managériales, la recherche de l'efficacité, de l'efficience, de la performance, la mesure des résultats s'appliquent naturellement à l'activité de justice.

Lors d'un colloque organisé par l'Association des Conseils d'Etat et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne à Paris en mai 2013 sur le thème « Une justice administrative efficace et de qualité. Perspectives européennes », le vice-président du Conseil d'Etat, M. Jean- Marc Sauvé, qui présidait l'Association, posait dans son discours introductif la question suivante : *« Le rapprochement du terme de justice avec ceux d'efficacité et de qualité est-il*

pertinent ? Ne serait-ce pas là un oxymore, voire un barbarisme, par lequel la justice serait réduite à une recherche de performance au détriment de ce qui fait son essence ? » mais il répondait aussitôt : *« il me semble bien au contraire qu'il s'agit d'une nécessité »*

I- LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

Avant d'aborder cette question du contrôle, commençons par présenter les principales caractéristiques du recrutement et de la formation des magistrats administratifs.

On soulignera deux caractéristiques : d'une part, un recrutement et une formation distincts du recrutement et de la formation des magistrats judiciaires, d'autre part, une évolution due à l'augmentation importante des effectifs.

A- Un recrutement et une formation spécifiques

1- Le recrutement

Il n'existe pas pour les magistrats administratifs l'équivalent de l'École nationale de la magistrature, qui recrute et forme les magistrats de l'ordre judiciaire.

Les modalités de recrutement des magistrats administratifs sont celles communes à tous les corps de la fonction publique, c'est-à-dire, à titre principal, le recrutement par concours et la possibilité d'intégration sans concours, mais après sélection, de membres issus d'autres corps

Depuis la création des tribunaux administratifs, les conseillers sont recrutés par la voie de l'École nationale d'administration (ENA). A l'origine les emplois étaient pour l'essentiel réservés aux anciens élèves de l'ENA. Un nombre limité de postes (un sixième) était toutefois ouvert à des corps extérieurs (magistrats judiciaires, universitaires, fonctionnaires justifiant de conditions de diplôme et d'ancienneté)

Rapidement ce recrutement essentiellement par la voie de l'ENA s'est révélé insuffisant pour faire face aux besoins en effectifs. A été d'abord institué de façon quasi-permanente un recrutement sur titres, puis, une vingtaine d'années après la création des tribunaux administratifs, un concours complémentaire de recrutement des conseillers a été créé (en 1975) qui avait été prévu pour une période limitée, mais a été pérennisé et transformé récemment (en 2012) en concours (externe et interne) de recrutement direct dans le corps des tribunaux administratifs et de cours administratives d'appel.

Ce sont ces concours complémentaires, puis de recrutement direct qui ont fourni et fournissent le plus grand nombre de magistrats administratifs.

Ainsi pour 2016 les postes offerts dans le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel se répartissent comme suit :

ENA : 7

Recrutement direct par voie de concours externe et interne : 30 (il y avait près de 500 candidats en 2015)

Provenance extérieure :26 (détachement : 15 ; tour extérieur : 11)

2- La formation

La formation était assurée par un stage de six mois que devaient faire, avant de siéger, tous les nouveaux membres des tribunaux administratifs auprès de la Section du contentieux du Conseil d'Etat. Chaque conseiller en stage était affecté à une sous-section. Il participait aux séances de travail et préparait quelques dossiers.

Ce type de formation n'a plus été possible lorsque, avec l'institution du concours complémentaire, le nombre de conseillers de tribunal administratif a considérablement augmenté.

Le code de justice administrative prévoit que les nouveaux conseillers reçoivent au Conseil d'Etat une formation complémentaire, qui est toujours de six mois. Cette formation est désormais assurée par une véritable école de formation, le Centre de formation de la juridiction administrative. Elle comprend des cours magistraux, des stages en juridiction et en administration, une formation à tous les aspects du métier, notamment à l'instruction. 58 nouveaux magistrats administratifs sont sortis de ce Centre en juin dernier.

II- LE CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES MAGISTRATS ADMINISTRATIFS

On peut distinguer dans le contrôle des magistrats administratifs deux niveaux et deux logiques :

Au niveau de la juridiction s'appliquent les outils traditionnels, que sont l'inspection de la juridiction et l'évaluation individuelle des magistrats, qui sont, à l'origine, dans la logique du contrôle administratif, mais ont évolué ces dernières années.

En effet ces outils traditionnels s'intègrent dans une transformation au niveau national de la nature du contrôle des actions publiques, avec la nouvelle gestion publique, sa logique du management par les résultats et la culture de la performance qu'elle a fait naître.

A- Le contrôle parlementaire du management des juridictions administratives

La recherche du rendement, de la productivité, par la juridiction administrative est antérieure à la mise en pratique de la doctrine du nouveau management public, mais cette nouvelle conception de la gestion publique a fait évoluer la culture administrative et a transformé le contrôle administratif en contrôle managérial axé sur les résultats.

Comme dans d'autres pays, c'est par la voie de nouvelles règles budgétaires qu'a été introduite en France cette nouvelle conception de la gestion publique.

Une loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a en 2001 institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, applicables à compter du budget 2006, introduisant une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques et passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. La loi organique modifie l'architecture du budget de l'Etat, qui n'est plus présenté par nature de dépenses, mais par politiques publiques, désormais appelées missions, subdivisées en programmes et actions.

Le responsable de chaque programme présente, dans un projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances, la stratégie de son programme, qui est concrétisée par des objectifs assortis d'indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats. Les objectifs sont de trois types, car la performance prend en compte les attentes du citoyen, de l'utilisateur et du contribuable. On distingue donc des objectifs d'efficacité socio-économique, qui expriment les bénéfices attendus par les citoyens, des objectifs de qualité du service rendu à l'utilisateur et des objectifs d'efficience qui traduisent la recherche de l'optimisation des moyens employés.

Le responsable du programme doit rendre compte au Parlement des résultats dans un rapport annuel des performances.

La juridiction administrative est soumise à ces nouvelles règles de gestion budgétaire. La mission « Conseil et contrôle de l'Etat », rattachée au Premier ministre, comprend un programme (n° 165) intitulé « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives »

Ce programme s'ouvre par une présentation stratégique par le Vice-président du Conseil d'Etat, responsable dudit programme, du projet annuel de performances, précise les objectifs et indique, pour chaque objectif, des indicateurs de performance portant sur une période triennale.

Dans le budget pour 2015, le programme comporte quatre objectifs :

Objectif 1, objectif d'efficacité : réduire les délais de jugement.

La maîtrise des délais de jugement est présentée comme la première préoccupation de la juridiction administrative.

La réalisation de cet objectif est mesurée par deux indicateurs, un indicateur du délai prévisible de jugement des affaires en stock, fixé pour les tribunaux et les

cours à 10 mois pour 2015 avec une valeur cible de 10 mois également en 2017 et un indicateur des affaires en stock enregistrées depuis plus de deux ans.

Objectif 2, objectif de qualité: maintenir la qualité des décisions juridictionnelles

Le respect de cet objectif est mesuré par un indicateur du taux d'annulation des décisions juridictionnelles (moins de 15% tant pour l'annulation par les cours administratives d'appel de jugements des tribunaux administratifs que pour l'annulation par le Conseil d'Etat d'arrêts des cours)

Objectif 3, objectif d'efficience : améliorer l'efficience des juridictions

Cette efficience est mesurée par des indicateurs de productivité.

Un indicateur pour le nombre d'affaires réglées par magistrat (240 dans les tribunaux administratifs et 110 pour les cours administratives d'appel et un indicateur pour le nombre d'affaires réglées par agent de greffe (190 dans les tribunaux et 97 dans les cours)

Le quatrième objectif ne concerne que le Conseil d'Etat et porte sur l'efficacité du travail consultatif.

Ce management des juridictions par la performance, par la mesure de l'efficacité, de l'efficience, s'impose aujourd'hui comme la marque d'une bonne gouvernance, inspirée des modes de pilotage des entreprises. Le professeur Jacques Caillousse, rappelant le rôle important joué par la LOLF qui a soumis la juridiction administrative, comme tous les services publics, à des objectifs de délais, de qualité et d'efficience, et l'a fait entrer, écrit-il dans son ouvrage « L'Etat du droit administratif » « dans l'univers du mesurable », considère, que toute juridiction est devenue une « *unité de production* » avec des obligations d'évaluation et de chiffrage.

Une juridiction est une entreprise. Le dire aujourd'hui est compris, voire admis, mais c'est récent. Nous sommes passés ces dernières années dans nos tribunaux et cours d'une longue tradition de gestion bureaucratique, passive, à un modèle managérial dynamique. Ayant été président de tribunaux administratifs et d'une cour administrative d'appel pendant environ un quart de siècle, je peux en témoigner. La recherche de l'efficacité, par des méthodes empiriques inspirées de l'entreprise, dans les relations avec les clients, la gestion des commandes et des stocks, l'amélioration de la productivité, était le fait de quelques initiatives individuelles, souvent contestées, le chef de juridiction qui recherchait l'efficacité étant volontiers qualifié de « stakhanoviste » !

On peut dire que ces pratiques ont été ennoblies, magie des mots, lorsque l'on a commencé à les qualifier de management. Pour situer dans le temps cette évolution, j'ai souvenir que c'est en 2007 que pour la première fois j'ai entendu ce terme pour caractériser la gestion de la juridiction que je présidais. Du pragmatisme on est passé à un modèle managérial et, de façon plus générale, à une gouvernance des juridictions administratives, qui, à côté des outils traditionnels, intègre des nouveaux modes de pilotage : projets pluriannuels de juridiction, dialogue de gestion, contractualisation. C'est ainsi qu'en décembre 2002, le Vice-

président du Conseil d'Etat a conclu avec les présidents des cours administratives d'appel des « contrats d'objectifs », qui contenaient, pour une période de cinq ans, des objectifs de performance, année après année, et, en contrepartie, des moyens alloués aux juridictions.

B- Les outils traditionnels de contrôle interne

La juridiction administrative a toujours appliqué les deux modes traditionnels de contrôle interne de l'administration que sont l'inspection et la notation ou l'évaluation individuelle, mais ces modalités de contrôle ont évolué, non seulement en raison de l'augmentation importante du nombre des magistrats, mais aussi et surtout du fait du développement de la culture managériale. Ce ne sont plus des outils administratifs de contrôle, distincts, autonomes. Ils sont intégrés à la gouvernance des juridictions.

1- L'inspection des juridictions

Il existe depuis 1945 une mission d'inspection des juridictions administratives, confiée au Conseil d'Etat. Le code de justice administrative dispose : « Le Conseil d'Etat est chargé d'une mission permanente d'inspection à l'égard des juridictions administratives »

Chaque tribunal ou cour est inspecté environ tous les quatre ans. L'activité de la mission a été longtemps conduite de façon empirique.

La visite d'inspection avait pour objectif d'apprécier l'ambiance de travail au sein de la juridiction, la qualité de la relation entre les membres et l'image que la juridiction donne d'elle-même à l'extérieur. A ces fins étaient organisés des entretiens collectifs et individuels avec les magistrats et les agents de greffe et des rencontres avec les autorités locales, le préfet et le bâtonnier.

Cette appréciation fait toujours partie du programme d'une visite d'inspection, mais une telle visite a aussi aujourd'hui des préoccupations quantitatives, liées à l'objectif d'efficacité et de performance des juridictions administratives.

Les méthodes de la Mission d'inspection ont fait l'objet en 2010 d'une importante réforme pour que les visites d'inspection soient des outils efficaces de contrôle interne en vue d'améliorer la qualité du service public de la justice administrative. Un guide méthodologique a été rédigé, définissant et précisant le contenu des différentes étapes d'une inspection : préparation, déroulement, suivi, et un référentiel d'inspection a été établi.

La visite d'inspection doit permettre notamment d'apprécier si les objectifs quantitatifs souscrits dans le cadre du dialogue de gestion ont été réalisés.

Le référentiel d'inspection entend couvrir tous les aspects de l'activité d'une juridiction administrative. Il comprend 4 parties : le management de la juridiction, l'activité juridictionnelle, la gestion de la juridiction, la juridiction et les justiciables. Dans chaque partie sont définis plusieurs objectifs, avec des indicateurs. Au total ce sont plus de 110 points qui sont examinés, donnant lieu à

une évaluation et, éventuellement, à des recommandations et à un suivi.

La méthodologie des visites d'inspection (calendrier fixé par avance, référentiel, avec objectifs et indicateurs, contrôle des résultats, recommandations) transforme l'inspection traditionnelle en outil de contrôle et d'audit internes. L'audit et le contrôle internes sont consubstantiels à la Nouvelle gestion publique. Un décret du 28 juin 2011 a d'ailleurs prévu la mise en œuvre dans chaque ministère d'un dispositif de contrôle et d'audit internes.

2- L'évaluation individuelle des magistrats.

Là aussi la méthode a été modernisée.

On est passé d'une notation de type scolaire, qui était une appréciation des qualités professionnelles du magistrat, traduite par une note chiffrée sur 20, fondée sur 4 critères généraux, et une appréciation littérale du chef de juridiction, à une méthodologie qui fait la place aux résultats et objectifs quantifiés. Cette méthodologie est l'application aux magistrats administratifs des dispositions réglementaires relatives aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

Un entretien professionnel a lieu entre chaque magistrat et le chef de juridiction, avant le début de l'année judiciaire.

Cet entretien, qui donne lieu à un compte-rendu, porte essentiellement sur deux points :

D'une part, le bilan de l'activité du magistrat, notamment les résultats quantifiés et la définition des objectifs, concrètement du nombre de dossier à traiter, pour la période annuelle à venir.

D'autre part, une évaluation des aptitudes et des compétences, à partir d'une grille plus complète, qui comprend une vingtaine de rubriques devant permettre d'apprécier plus finement, sans note chiffrée, les aptitudes à l'exercice des fonctions juridictionnelles, les aptitudes professionnelles générales, la manière de servir et les aptitudes à exercer des fonctions d'encadrement.

Ces entretiens individuels fournissent au chef de juridiction les éléments permettant d'établir, dans le cadre des objectifs et indicateurs de performance prévus par la loi de finances, un projet de juridiction, pour une période triennale. Ce projet est discuté avec le Secrétaire général du Conseil d'Etat lors d'un dialogue de gestion qui a lieu en fin d'année. Les objectifs précis et les indicateurs donnent lieu à un suivi détaillé et mensualisé. C'est là le choix d'un pilotage centralisé de la gestion administrative des tribunaux et des cours dans un souci d'efficacité.

Enfin le chef de juridiction rend compte de l'activité de sa juridiction dans un rapport annuel remis au Vice-président du Conseil d'Etat.

En conclusion, on peut dire que, dans les grandes lignes, les règles de recrutement, de formation, de gestion, de contrôle des membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sont comparables aux règles qui s'appliquent aux autres corps de la fonction publique de l'Etat de niveau

équivalent. La grande évolution de ces dernières années a été l'application à une activité de justice du modèle de management par la performance.

REGRUTIRANJE I OBRAZOVANJE ČLANOVA UPRAVNIH SUDOVA I NJIHOVA KONTROLA : POSTUPOVNI I ORGANIZACIJSKI ASPEKTI

Zapošljavanje, obuka, nadzor članova upravnih sudova i prizivnih upravnih sudova, pa i općenito upravljanje tim upravnim sudovima može se usporediti sa zapošljavanjem, nadzorom i upravljanjem u drugim tijelima državne službe na istoj razini. Bitna značajka je mjesto koje zauzima vrhovni upravni sud. Državni savjet je uvijek pružao obuku i nadzor upravnim sudovima, zatim prizivnim upravnim sudovima, a od 1987. zadužen je za upravljanje tim sudovima. To upravljanje za koje je zadužen Državni savjet nedavno je postalo upravljanje na temelju učinkovitosti. Tradicionalni alati za nadzor kao što su inspekcija upravnih sudova i stručna procjena upravnih sudaca obuhvaćaju ove ciljeve na kojima se temelji učinkovitost i kontrola rezultata. Trenutačno upravljanje upravnim sudovima obuhvaća sve navedeno.

Ključne riječi: *upravni sudovi, instrumenti kontrole, Francuska*