



Strasbourg, le 12 octobre 2004  
CCS 2004/11

CDL-JU(2004)063  
Fr. seul.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

en coopération avec

**LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE BOSNIE-HERZÉGOVINE**

**Séminaire sur**

**«Le budget de la Cour constitutionnelle: un facteur  
déterminant de son indépendance»**

**Sarajevo, 14-15 octobre 2004**

**LE BUDGET DU TRIBUNAL  
CONSTITUTIONNEL PORTUGAIS**

**Rapport  
présenté par**

**Mme Maria DE FATIMA RIBEIRO MENDES  
Secrétaire-Générale du Tribunal Constitutionnel  
et**

**M. António DUARTE SILVA  
Tribunal constitutionnel, Portugal**

## **LE BUDGET DU TRIBUNAL CONSTITUTIONNEL PORTUGAIS**

### **I**

#### **INTRODUCTION**

1. Le Tribunal Constitutionnel Portugais a été créé par la Loi n° 28/82, du 15 novembre 1982 (loi sur l'organisation, le fonctionnement et la procédure du Tribunal Constitutionnel), après la publication de la première loi de révision constitutionnelle de la Constitution de la République Portugaise de 1976 (Loi constitutionnelle n° 1/82, du 30 septembre 1982).

Ce Tribunal a commencé à fonctionner le mois d'avril 1983, après que les dix juges élus par le Parlement ont coopté les trois autres juges (le Tribunal est composé par treize juges, dix élus par l'Assemblée de la République et trois cooptés par les premiers).

Le texte original de la Loi n° 28/82 ne contenait pas de règles sur les aspects budgétaires du fonctionnement du Tribunal, son article 45 statuant qu'il disposait d'un secrétariat et des services logistiques dont l'organisation, la composition et le fonctionnement seraient réglementés par décret-loi du Gouvernement. L'article 5 de cette loi se limitait à statuer que le tribunal disposait "d'autonomie administrative et de budget propre" et l'article 36-C attribuait au Tribunal la compétence pour approuver le projet de budget.

2. La réglementation des matières administratives du fonctionnement du Tribunal Constitutionnel a été faite par le Décret-Loi n° 143-A/83, du 5 avril 1983. Il n'y avait dans ce décret-loi de règles sur l'organisation du budget du Tribunal, ce diplôme légal prévoyant des dispositions sur les cadres et le statut des fonctionnaires de justice et des autres membres du personnel (assesseurs et secrétaires des cabinets des juges; autres fonctionnaires administratives).

3. En 1984, le Gouvernement a publié un nouveau décret-loi sur des matières du fonctionnement administratif du Tribunal, rendant explicite l'autonomie administrative du Tribunal, garantie de son indépendance.

Le Décret-Loi n° 172/84, du 24 mai 1984, a créé un Conseil d'administration, composé du président du Tribunal, de deux juges choisis par le président après audition du Tribunal, du secrétaire du Tribunal et du secrétaire des services judiciaires. Ce Conseil devrait assurer la gestion financière courante du Tribunal et la préparation du projet de budget et du rapport introductoire. Le projet de budget préparé par le Conseil d'administration devrait être approuvé par le tribunal en séance plénière (article 4, a). Le Conseil devrait aussi préparer les propositions d'amendement budgétaire et organiser la

compte de gestion annuelle du Tribunal (cette compte devrait être soumise au jugement de la Cour des Comptes).

L'article 5 de ce décret-loi opérait une répartition de compétences entre le conseil d'administration et le tribunal en matière financière.

Il y avait une limite de valeur concernant l'autorisation des dépenses du Tribunal par le conseil administrative. Au-delà de cette limite les dépenses devraient être autorisées par le Tribunal, lequel possédait la compétence – règle d'un ministre du Gouvernement en matière financière. Le Président n'avait pas de compétences propres dans la matière.

Le règlement de fonctionnement interne du Tribunal, élaboré par le propre Tribunal, prévoyait le mode d'approbation du projet de budget (article XXIII).

4. Ce régime legal a été en vigueur depuis 1984 et l'application pratique n'a pas soulevé de conflits avec le Gouvernement, notamment avec le Minitre des Finances, ou le Parlement.

Le projet de budget approuvé par le tribunal a été accepté en règle par le Gouvernement et quelques modifications proposés par le Gouvernement ont été discutées au préalable avec le Président du Tribunal, et elles ont été acceptées par le Tribunal. Dans des années récentes, le Gouvernement a décidé le blocage automatique par décret-loi de 10% - ou 15% de la valeur des dépenses des organismes de l'Administration Publique. Quoique le tribunal a considéré cette réduction ne lui serait pas applicable, il y a accepté par des raisons de solidarité institutionnel le principe de la réduction mais a négocié avec le Ministre des Finances l'exemption de certains rubriques indispensables au fonctionnement du Tribunal.

## II

### LE RÉGIME EN VIGEUR

5. La cinquième révision constitutionnelle conclue en 1997 a modifié le période d'exercice des juges du Tribunal Constitutionnel dans un souci évident de consacrer leurs garanties d'indépendance.

En effet, dans la version de 1982, la Constitution Portugaise prévoyait que les juges avaient une période d'exercice de six ans et qu'ils pouvaient être réélus ou cooptés sans limite de mandats.

Ce régime a été objet de critiques dans les cercles politiques et académiques car les juges, surtout les élus par le parlement, pouvaient montrer une tendance de se tenir en fonction d'une future réélection.

En 1997, la Constitution revue a établi que la désignation des juges élus ou cooptés serait faite par une période de neuf ans, à compter de la date de l'investiture, et que leur mandat n'était pas renouvelable en aucun cas.

6. Le souci de garantir l'indépendance du Tribunal Constitutionnel dans tous les domaines explique aussi l'inclusion des règles sur les aspects financiers et budgétaires dans sa loi organique en 1998. Cette modification retire au Gouvernement la possibilité de changer les règles financières d'application au Tribunal par décret-loi et attribue au Tribunal un régime semblable à celui des autres organes de souveraineté (Président de la République; Assemblée de la République).

La loi sur l'organisation, le fonctionnement et la procédure du Tribunal Constitutionnel est une loi organique approuvée par le parlement par majorité absolue des députés (articles 166, 2 et 168, 5 de la Constitution). Le contrôle a priori de la constitutionnalité peut être déclenché non seulement par le Président de la République, mais aussi par un certain nombre de députés.

Or, la Loi Organique n° 13-A/98, du 26 février 1998 modifia la Loi n° 28/82 et a ajouté un nouveau chapitre au titre II sur le régime financier du Tribunal.

Les nouveaux articles 47-A à 47-F établissent le régime financier du Tribunal.

7. L'article 47-A dispose sur le budget et consacre les solutions introduites en 1984 par le Décret-Loi n° 172/84.

Selon l'article 47-A, 1, "le Tribunal approuve le projet de son budget et le présente au Gouvernement dans les délais prévus pour l'élaboration du projet de loi de Budget de l'Etat, à soumettre à l'Assemblée de la République, et doit également fournir les éléments sollicités par cette dernière sur la matière en question".

En fait, jusqu'à présent, le projet de budget approuvé par le Tribunal est objet de concertation entre le président du Tribunal et le ministre des Affaires Parlementaires et si le Gouvernement prétend réduire certaines valeurs des rubriques, par des raisons de contention financière, le Tribunal se prononce sur ces propositions de modification. Il n'y a eu de conflits entre le Gouvernement et le Tribunal au sujet du budget pendant les vingt et un ans de fonctionnement de ce dernier.

8. Jusqu'à 1998, Le Tribunal ne disposait de recettes propres. La modification du régime des frais du Tribunal (dépens et amendes) a attribué au Tribunal des valeurs d'une certaine importance qui constituent des recettes propres.

La Loi organique, dans son article 47-B, prévoit l'existence de recettes propres du Tribunal:

"1. En plus des dotations du Budget de l'Etat, sont considérées comme recettes propres du Tribunal Constitutionnel le solde de la gestion de l'année antérieure, le produit

des dépens et amendes, le produit de la vente de publications éditées par lui ou des services fournis par son service de documentation, ainsi que toutes les autres recettes qui lui sont attribuées par la loi, le contrat ou à tout autre titre.

2. Le produit des recettes propres mentionnées au paragraphe précédent peut être appliqué à la réalisation de dépenses courantes et de capital qui, tous les ans, ne peuvent être supportées par les montants inscrits au Budget de l'Etat, de dépenses résultant de l'édition de publications ou de la prestation de services par le noyau d'appui documentaire, ainsi que des dépenses découlant de la réalisation d'études, analyses et autres travaux extraordinaires, y compris la rémunération correspondante du personnel figurant dans les cadres ou travaillant sous contrat".

Il est évident que l'amplitude des dépenses qui peuvent être supportées par l'utilisation de recettes propres – qui représentent dans le budget de 2004 environ 8 % de la valeur totale des dotations du Budget de l'Etat – permet au Tribunal de faire une gestion financière autonome et ne pose de problèmes en ce qui concerne la réalisation d'activités menées par le même Tribunal (réalisation de colloques et de réunions internationales, publications d'études, etc).

L'article 47-A, 2, dispose que le Tribunal approuve le budget de ses recettes propres et des dépenses correspondants, suivant le régime de compensation en recettes.

9. En ce que concerne la gestion financière, la loi continue à prévoir que le Tribunal Constitutionnel dispose de la compétence ministérielle commune en matière d'administration financière (article 47-C, 1). Cette compétence peut être déléguée par la séance plénière au président (le président du Tribunal est élu par les juges durant une période égale à la moitié du mandat de 9 ans et peut être reconduit – article 37-1 de la Loi 28/82).

Le président possède des compétences propres pour autoriser la réalisation de dépenses à l'intérieur des limites définies dans la législation générale et il peut déléguer cette compétence, en ce qui concerne certaines dépenses et à l'intérieur des limites fixées dans l'ordonnance correspondante, à son chef de cabinet ou au secrétaire général du Tribunal (article 47-C, 2).

Les dépenses qui, par la nature ou leur montant, sortent du cadre de la compétence du président, ainsi que celles que le président entend lui soumettre, sont autorisées par le Tribunal en séance plénière. Si la loi financière dispose que certaines dépenses doivent être autorisées en conjoint par le ministre de finances, la pratique du Tribunal va dans le sens de soumettre l'autorisation accordée à ce ministre, bien que la loi du Tribunal ne prévoit pas cette situation.

10. Le conseil d'administration créé en 1984 à une nouvelle composition depuis 1998, en fonction de la nouvelle organisation des services administratifs et financiers. Il est composé du président du Tribunal, de deux juges désignés par le Tribunal (et non par deux juges choisis par le président, après l'audition du Tribunal, solution du Décret-Loi

n° 172/84), du secrétaire général (qui a remplacé en 1998 le secrétaire du Tribunal) et du chef de la section d'affaires courantes et de comptabilité.

L' article 47-D, 2, dispose sur les compétences du Conseil.

“Il appartient au Conseil d' administration de promouvoir et d' accompagner la gestion financière du Tribunal; ses principales fonctions consistent à:

- a) Élaborer les projets du budget du Tribunal et se prononcer, lorsqu'il est sollicité à cet effet, sur les propositions d'amendement budgétaire s' avérant nécessaires;
- b) Autoriser le paiement de dépenses, quel que soit l'organisme qui a autorisé la réalisation de ces dépenses;
- c) Autoriser la constitution, au sein du cabinet du président, du secrétaire et du noyau d'appui documentaire, de fonds permanents confiés aux responsables de ces services, en vue du paiement direct de petites dépenses, en établissant les règles de contrôle afférentes;
- d) Orienter la comptabilité et contrôler la tenue des livres comptables;
- e) Exercer les autres fonctions que lui confère la loi”

Le conseil d'administration organise la compte de gestion annuelle du Tribunal Constitutionnel, laquelle doit être soumise au jugement de la Cour des comptes, dans les délais légaux (article 47-F)

11. L'article 47-E dispose sur la réquisition de fonds à la direction générale du budget tous le mois. Le Président du Tribunal peut autoriser la dispense du régime duodécimal de toute dotation budgétaire du Tribunal, ainsi que solliciter l' anticipation, totale ou partielle, des duodécimaux respectifs (article 47-E, 3).

### III

#### CONCLUSION

12. Depuis 1998, le tribunal dispose d'un régime d'autonomie administrative et budgétaire prévue dans sa loi organique qui est semblable à celui de l'office du Président de la République ou de l'Assemblée de la République. Ce régime a des particularités qui sont différentes des règles générales prévues dans le “Régime de l'administration financière de l' Etat “ (Décret-Loi n° 155/92, de 28 juillet 1992).

Ce régime assure le minimum d' indépendance financière du Tribunal face au Gouvernement et doit être préservé.

L'expérience des vingt et un ans de vie du Tribunal montre que son autonomie a été respecté par les successifs Gouvernements, le Président et le Tribunal adoptant une position ferme de défense de l'autonomie budgétaire de cet organe.

Lisbonne, le 29 septembre 2004.