

## **L'indépendance financière du système judiciaire – le cas de l'Albanie**

Bruxelles, 9-10 Octobre 2017

### **Introduction**

Mesdames et Messieurs,  
Chers Collègues,

J'ai l'honneur et le plaisir de représenter la Cour Suprême d'Albanie dans cet important colloque. Je remercie Monsieur Jean-Paul Jean, président de chambre à la Cour de cassation en France et Secrétaire général de l'AHJUCAF, de m'avoir invité, ainsi que le premier président Jean De Codt d'avoir proposé d'accueillir cet important événement et du support qu'il a apporté à sa conception et à sa réalisation.

Malheureusement, je n'ai pas eu la possibilité de participer à vos activités précédentes. Cependant, je me réjouis d'être ici aujourd'hui et d'aborder des problèmes communs. Je trouve le sujet du colloque très pertinent, car l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que l'autonomie budgétaire constituent des éléments essentiels de la justice.

### **L'indépendance financière du système judiciaire – le cas de l'Albanie**

L'indépendance du système judiciaire est une valeur importante des systèmes démocratiques.

L'indépendance répond à l'objectif de la création des conditions adéquates organisationnelles, institutionnelles et financières dans la mesure où le pouvoir judiciaire serait apte à agir conformément à sa mission : l'administration de la justice. La création des prémisses nécessaires au bon fonctionnement de ce système est une condition essentielle au renforcement de la démocratie, à la consolidation de l'état de droit, au développement durable d'un pays, à la protection effective des droits et libertés individuelles et au maintien de la stabilité des relations économiques et sociales.

Un des facteurs qui influence sur la prestation d'un service judiciaire impartial, de bonne qualité et dans des délais raisonnables, c'est la mise à disposition à ce système judiciaire des sources suffisantes financières, matérielles et humaines. Le but c'est le bon fonctionnement du système et de rendre possible l'effectuation de ses tâches avec intégrité et efficacité.

L'importance de la budgétisation des tribunaux qui disposent des ressources financières suffisantes concernant leur fonctionnement, constitue un élément essentiel pour conserver leur indépendance institutionnelle. Cela est montrée par le fait que cette budgétisation a été traitée dans les lignes directrices ou les recommandations de divers organismes internationaux, tels que :

- ✓ Les principes fondamentaux sur l'indépendance du système judiciaire ;
- ✓ La Charte Universelle du juge ;
- ✓ La Charte Européenne sur le statut des juges ;
- ✓ Les opinions du Conseil Consultatif des Juges Européens (CCJE), etc.

Ces actes internationaux soulignent l'importance de l'assurance des conditions de travail appropriées, à travers la mise à disposition de sources financières suffisantes et aussi la détermination de l'obligation des organes étatiques de créer ces conditions, dans le but de conserver l'indépendance du pouvoir judiciaire.

Le fait de ne pas garantir des fonds budgétaires suffisants constitue une menace à l'indépendance de la justice, porte atteinte au fonctionnement normal de son activité et peut la rendre vulnérable aux pressions externes et à la corruption. Il ne peut y avoir d'indépendance effective si le pouvoir judiciaire ne dispose pas des ressources suffisantes pour remplir sa mission. Offrir aux justiciables un service judiciaire rapide, effectif et efficace c'est une obligation envers les citoyens et, à cet égard, il est nécessaire d'assurer les conditions et les mécanismes pour atteindre ces objectifs.

Dans cette perspective, il est nécessaire d'améliorer systématiquement la qualité de la gestion de divers secteurs de l'appareil judiciaire tels que les ressources humaines et financières, les procédures internes, les technologies de l'information, etc., de manière coordonnée et en tenant compte d'objectifs bien définis. À cette fin, le financement de l'activité judiciaire doit être effectué par des fonds monétaires suffisants, qui lui permettraient de répondre à ses besoins sur la base de programmes et de plans de développement réalistes et visionnaires.

Ces besoins peuvent comprendre : la construction de nouveaux tribunaux, la rénovation des bâtiments existants, la modernisation des systèmes juridiques par l'introduction des technologies de l'information, le bénéfice de l'aide juridictionnelle, la formation continue des juges et du personnel administratif, etc.

À cet égard, le soutien par ces fonds budgétaires suffisants pour répondre aux besoins du système judiciaire est nécessaire et doit être prise en considération sérieusement par les structures d'élaboration de politiques. Le degré du progrès et de l'efficacité du pouvoir judiciaire d'un pays est mesuré par le degré d'évaluation de son rôle et de sa fonction par les deux autres pouvoirs. L'un des indicateurs les plus précis de cette évaluation se manifeste par le niveau de fonds budgétaires qui lui sont alloués sur le budget de l'Etat.

Le fait que le budget dans de nombreux pays soit défini ainsi que proposé par l'exécutif, et finalement approuvé par la législature, c'est devenu à nos jours une pratique juridique et institutionnelle.

**Pourtant, c'est un fait : le budget est souvent utilisé comme moyen de pression sur le pouvoir judiciaire, le pouvoir le plus faible, comme le dit Montesquieu. Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, à travers le gouvernement, qui résulte de la majorité parlementaire et qui a créé la relation de confiance entre ces derniers comme fondement de son activité, peuvent se rallier conjointement contre le pouvoir judiciaire en s'imposant à lui.**

**Cela pose un danger pour le fonctionnement normal des institutions, en particulier dans le cas de nouvelles démocraties, fondés sur le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Pendant les deux dernières décennies, certains de ces pays, hormis les succès, ont été critiqués et y sont encore de temps en temps, notamment par l'Union Européenne et les Etats Unis, en ce qui concerne l'inaptitude de respecter correctement certaines des règles et normes essentielles du principe de l'Etat de droit, ainsi que de diverses questions liées aux droits de l'homme.**

De l'autre côté, le fait que le pouvoir judiciaire ne soit pas directement impliqué dans le processus décisionnel ne devrait pas causer que ses demandes de fonds budgétaires soient sous-estimées, négligées ou qu'elles fassent l'objet de fluctuations politiques. Les fonds budgétaires sont souvent une source de débats et de tensions entre les branches gouvernementales, puisque chacune d'entre elles s'efforce d'atteindre ses propres objectifs prioritaires. De surcroît, à propos de ces besoins pour de fonds budgétaires, l'implication active des structures judiciaires dans la rédaction de son budget, ainsi que sa révision en manière réaliste, prudente, sérieuse et avec un sens de haute responsabilité, doit être gardée à l'esprit et garantie par les deux autres pouvoirs.

Au cours de la rédaction et de l'approbation du budget de la cour, les représentants du pouvoir judiciaire devraient entamer les négociations en tant que partenaire sérieux et à un niveau égal à celui des représentants du pouvoir exécutif ou législatif.

Pour souligner l'importance et la perspicacité de la question du budget de la cour, ainsi que son interaction avec les acteurs des deux autres pouvoirs en tant qu'organismes responsables de l'approbation et de la gestion du budget, il convient de mentionner que le budget des tribunaux a fait l'objet d'une procédure judiciaire dans une série de pays où de juges courageux et avec un grand sens du devoir ont engagés des procédures judiciaires contre des dirigeants ou des représentants du pouvoir exécutif ou législatif, dans le but de mettre à disposition des fonds suffisants pour financer le fonctionnement des activités judiciaires.

Significatif à cet égard c'est la conclusion de la Cour Suprême de l'Etat de Pennsylvanie dans l'affaire du *Commonwealth ex rel. Carroll v. Tate*. Cette conclusion résume très clairement la relation entre le pouvoir judiciaire et les deux autres pouvoirs concernant la question du fonctionnement normal des tribunaux et du budget alloué à cette fin. La Cour dans sa décision estime que:

*« Le pouvoir judiciaire doit posséder la puissance inhérente de déterminer et contraindre au paiement de ces sommes d'argent qui sont raisonnables et nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités mandatées, ainsi que ses compétences et devoirs d'administrer la justice, si c'est pour être en réalité une égale, indépendante branche de notre pouvoir public. »*

[Expressed in other words, the Judiciary must possess the inherent power to determine and compel payment of those sums of money which are reasonable and necessary to carry out its mandated responsibilities, and its powers and duties to administer Justice, if it is to be in reality a co-equal, independent Branch of our Government.]

Pour ces raisons, la décision d'allouer des fonds au système judiciaire, bien que de nature politique, devrait être prise dans le plein respect de l'indépendance du système, pour qu'il puisse fonctionner et remplir ses fonctions et sa mission dans la même mesure que les deux autres pouvoirs.

## **Situation en Albanie**

Selon la législation albanaise, le budget annuel de l'État ainsi que celui sur trois ans sont fixés par le Ministère des Finances et approuvés par le Parlement, où un poste spécial est accordé au système judiciaire. Dans ce cadre, la satisfaction des besoins du pouvoir judiciaire avec des fonds budgétaires pour le développement de son activité est influencée ou conditionnée par les décisions du pouvoir exécutif et législatif.

Le Bureau d'Administration du Budget Judiciaire (Le Bureau), a été créé par une loi spéciale afin d'administrer de manière indépendante les fonds budgétaires pour les tribunaux en Albanie. Le Bureau est une institution indépendante et fait partie des institutions du système judiciaire chargé par l'application de cette loi de planifier, compiler et administrer le budget du pouvoir judiciaire de manière indépendante et conformément à ses besoins.

Le Bureau est essentiel pour une gestion efficace et effective des fonds budgétaires approuvés au profit du pouvoir judiciaire conformément à la loi générale sur le budget, ainsi que des fonds de divers donateurs, nationaux ou étrangers. Cela permet au Bureau de définir et planifier ces besoins de fonds budgétaires, de les utiliser selon ses programmes et objectifs, tout en préservant l'indépendance financière du pouvoir judiciaire contre toute ingérence d'autres pouvoirs.

Le Bureau comporte deux structures de direction, le Conseil d'Administration et le Directeur du Bureau.

La détermination des besoins budgétaires des cours s'effectue par le biais des réunions du Conseil d'Administration, lors desquelles sont précisés les objectifs, les politiques budgétaires et les termes financiers pour leur réalisation.

Le Conseil d'Administration comprend:

- Le Président de la Cour Suprême, qui est également son Président,
- Un membre de la Cour Suprême élu par la réunion des juges de cette cour,
- Deux présidents des cours d'appel élus par l'assemblée conjointe des Présidents des cours d'appel,
- Quatre présidents des tribunaux de première instance, élus par la réunion conjointe des présidents de ces tribunaux,
- Un représentant du Ministère de la Justice.

L'autre structure de gestion de ce Bureau, le Directeur du Bureau, est nommé par le Conseil d'Administration. Le Directeur est responsable de l'application des décisions du Conseil ainsi que de la gestion de l'activité du Bureau. Actuellement, le Bureau compte 21 employés et aussi une Unité d'Audit Financier Interne qui contrôle l'application du budget par les tribunaux.

Ce Bureau élabore un budget intégré pour tous les tribunaux du pays. Dans ce qui suit, chaque tribunal rédige son propre projet de budget, qui est présenté lors des réunions organisées entre ses représentants et les représentants du Bureau. Au cours de ces réunions les représentants discutent et argumentent les besoins budgétaires des cours, ainsi que les projets énoncés dans le projet de budget.

À la fin de ce processus, le Bureau rédige le document final du projet de budget du pouvoir judiciaire. Ce document est soumis à l'approbation du Conseil d'Administration du Bureau. Après les discussions et l'approbation par le Conseil d'Administration du Bureau, le document final du projet de budget du système judiciaire est transmis au Ministère des Finances, en qualité d'organe compétent pour élaborer le budget de l'État.

En outre, le projet de budget est discuté dans la commission parlementaire des affaires juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme, où les représentants du Conseil d'Administration et du Bureau présentent les besoins budgétaires et l'impact attendu de la satisfaction de ces besoins dans l'activité du système judiciaire. Le cas échéant, ces représentants peuvent s'opposer aux éventuels changements qui ont été apportés par le Ministère des Finances par des argumentations explicites par rapport au budget demandé.

**L'élaboration et l'administration du budget judiciaire par une structure spéciale a marqué une étape positive envers la préservation de l'indépendance financière du pouvoir judiciaire. La répartition du budget judiciaire aux tribunaux a été appliquée par le Conseil d'Administration sur la base des plans approuvés à cette fin, processus qui a évité complètement l'ingérence de l'exécutif dans la façon dont ce budget s'administre.**

Le cadre constitutionnel et juridique relatif au financement des tribunaux par des fonds budgétaires a changé après une réforme profonde du système judiciaire. Se basant sur ces nouvelles changements se rapportant à l'organisation et au fonctionnement des tribunaux, le projet de budget sera compilé par le Bureau de Finance de la cour et sera examiné et évalué par le Conseil de la cour, avant de le soumettre au Conseil Supérieur de la Magistrature. Le Conseil de la cour est un organe collégial qui se compose par le Président de la Cour, le Vice-président et le Chancelier.

Le budget intégré du système judiciaire sera rédigé et géré dans le cadre du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui est l'institution responsable de l'administration du système judiciaire et devrait être constitué prochainement. Il sera composé de 6 juges et de 5 membres élus par le Parlement. Cette approche peut présenter des difficultés dans la pratique, car cela peut rompre l'équilibre au sein du Conseil, près de la moitié des membres étant élus par le Parlement. De cette manière, ce fait peut affecter le fonctionnement et la prise de décision de ce Conseil, y compris les questions budgétaires du système judiciaire.

## La problématique

L'obtention et la gestion des fonds budgétaires pour les tribunaux ont été accompagnées par quelques problématiques.

Bien que l'élaboration et la gestion des fonds budgétaires pour le pouvoir judiciaire se fasse de manière indépendante, l'attribution du niveau de ces fonds pour répondre aux besoins de ce système dépend du pouvoir exécutif et législatif. Le niveau des fonds alloués n'a pas été suffisant pour lui permettre de faire face à ses besoins et assurer un développement durable.

Dans le rapport de la **Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)**, (publié en mars 2016), on s'aperçoit que l'Albanie continue d'avoir le plus bas niveau de budget alloué au fonctionnement des tribunaux. En faisant référence au rapport, il en résulte que pour l'Albanie, le budget annuel des tribunaux en 2014 a été de **5 euros par habitant**, alors que la moyenne de cet indicateur pour les pays européens (analysée par le CEPEJ), est de **36 euros par habitant**.

Cet indicateur est beaucoup plus élevé dans certains pays de la région qui ont reçu une assistance continue de l'UE et visent à changer la situation dans le système judiciaire, afin de remplir les conditions pour leur intégration à l'UE. Il convient de mentionner certains d'entre eux, par exemple la Macédoine (15 euros par habitant), la Bosnie-Herzégovine et la Serbie (22 euros par habitant), et le Monténégro (32 euros par habitant).

L'Albanie fait partie du groupe de ces pays d'Europe de l'Est qui dépensent moins de 15 euros par habitant pour leurs tribunaux. Ce groupe comprend l'Arménie et la Moldavie (5 euros par habitant), la Géorgie et l'Ukraine (6 euros par habitant), l'Azerbaïdjan (11 euros par habitant), etc.

Malgré le progrès dans l'amélioration de l'infrastructure judiciaire et des conditions de travail, fait lequel constitue le principe du bon fonctionnement du système judiciaire, il existe encore des tribunaux dont le niveau d'infrastructure n'est pas approprié. Les fonds alloués n'ont pas été suffisants pour apporter d'améliorations nécessaires à l'infrastructure.

Ces améliorations permettraient l'optimisation et la modernisation des tribunaux avec des espaces fonctionnelles et adéquates, des bureaux spacieux et bien conçus, des salles d'audience, ainsi que des locaux permettant l'interaction et la communication du personnel administratif avec le public. En outre, d'autres investissements sont nécessaires pour garantir la sécurité des tribunaux grâce à l'installation de dispositifs électroniques.

**Dans certains cas, le soutien financier pour répondre à une partie des besoins d'amélioration de l'infrastructure judiciaire a été obtenu de la part des investisseurs étrangers, tels que l'Union européenne et l'USAID, en ce qui concerne la mise en œuvre de divers projets importants dans le système judiciaire. De même, un autre élément important comme la formation des juges, a été accomplie à de nombreuses reprises avec le soutien financier de l'OSCE, du Conseil de l'Europe, de quelques fondations allemandes et britanniques, etc.**

Une demande fréquente présentée par le pouvoir judiciaire c'est la croissance des investissements dans les technologies de l'information (hardware et software). Ces technologies concernent la mise à niveau technique et l'amélioration du système de gestion des affaires judiciaires, afin de compléter les besoins du pouvoir judiciaire d'un système électronique avancé et moderne. Ce système permet une meilleure gestion des affaires, rend possible la création de nouvelles fonctionnalités, améliore la transparence et génère des statistiques judiciaires précises et fiables. De surcroît, le niveau des fonds alloués pour faire face aux frais de fonctionnement des tribunaux (OPEX) est souvent insuffisant, ce qui affecte la gestion rapide et qualitative des activités des tribunaux.

En revanche, la création d'un rapport optimal entre le nombre des juges et le nombre du personnel administratif (conseiller juridiques, secrétaire judiciaires, etc.) doit être envisagée, afin d'assurer des conditions de travail organisationnelles plus appropriées, dans le but de gérer plus rapidement le flux de travail. Dans cette perspective, il faut recruter de nouveaux employés dans ces tribunaux, n'y disposant pas de personnel administratif suffisant pour leur permettre de faire face à leur charge de travail. Ce processus implique la nécessité d'augmenter le budget de ces tribunaux (pour les salaires, la sécurité sociale, etc.).

Une question qui a eu des effets négatifs sur l'administration des fonds budgétaires des tribunaux c'est la fourniture de l'aide juridictionnelle auprès des tribunaux dans les procédures pénales, destinée aux personnes ne disposant pas des ressources financières suffisantes pour pouvoir se permettre les coûts judiciaires. Malgré la création et la mise en place du Commission d'Assistance Juridique, un organisme national responsable d'offrir l'aide juridictionnelle, en raison du problème identifié concernant la répartition claire des responsabilités en matière de rémunération des avocats offrant une aide juridique gratuite, dans de nombreux cas leur rémunération a été couverte par le budgets des tribunaux eux-mêmes. Ils n'avaient pas de fonds prévus à cet effet, fait qui les a obligés à diminuer les fonds destinés à mener d'autres programmes ou plans.

**L'examen des demandes du pouvoir judiciaire pour des fonds budgétaires suit une procédure juridique et administrative inefficace. La principale raison c'est que le budget proposé par le pouvoir judiciaire peut faire l'objet d'une résistance ou d'un désaccord par les organes de l'exécutif chargés de rédiger le budget général de l'État. Souvent ce budget proposé par le pouvoir judiciaire est soumis à des corrections et réductions du niveau de fonds requis.**

**L'approche la plus effective serait celle introduite dans d'autres pays, tels que le Kosovo, où le budget du pouvoir judiciaire élaboré par le Conseil de la Magistrature est présenté directement au Parlement, en contournant le pouvoir exécutif. Cela permet d'éviter des procédures bureaucratiques prolongées, ainsi que d'avoir un accès plus facile aux commissions parlementaires afin de lobber et présenter des arguments pour répondre aux besoins budgétaires du pouvoir judiciaire. À cet égard, un renforcement du dialogue entre le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire est nécessaire, ce qui constitue une condition**

**préalable à une coopération constructive vers la découverte de ces approches appropriées dans le but répondre aux besoins du pouvoir judiciaire pour des fonds budgétaires.**

Merci, encore une fois, pour votre invitation et votre attention.

Bruxelles, le 10 Octobre 2017