

**AHJUCAF**  
**Colloque de Bruxelles Octobre 2017**  
**Renforcer l'indépendance des Hautes Juridictions par leur autonomie financière**

Table ronde du 10 octobre 2017:

**RENDRE DES COMPTES : L'EXERCICE ET LES MODALITES DU CONTRÔLE DE GESTION**

**Christian Belhôte secrétaire général de la Cour de cassation française**

Mesdames et Messieurs les premiers présidents, présidents et hauts conseillers,  
Messieurs les professeurs,  
Mesdames, messieurs,  
Chers collègues,

En préambule, pour éviter toute confusion, il me semble nécessaire de préciser la notion de contrôle de gestion mentionnée dans l'intitulé même de cette table ronde. Loin de me limiter à cette technique désormais indissociable du management des organisations qu'est devenue le contrôle de gestion, j'évoquerai en réalité le contrôle de la gestion des hautes juridictions.

Fût-il limité à cela, l'examen du contrôle d'une cour suprême, amène, immanquablement, à s'interroger en premier lieu sur sa compatibilité ou, pour le moins, sur sa relation, aussi bien théorique que pratique, avec les principes d'indépendance et de séparation des pouvoirs qui président au fonctionnement d'une justice démocratique.

D'un point de vue théorique et formel, la question paraît simple à résoudre : le contrôle de l'emploi des deniers publics est, à l'instar des deux autres, un des principes de l'Etat de droit, d'égale valeur qui s'impose à toute institution.

Les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, relatifs au consentement à l'impôt et à la possibilité de demander des comptes à tout agent public de son action, confèrent au contrôle de la dépense publique la même valeur fondamentale que celle reconnue au principe de la séparation des pouvoirs énoncé à l'article qui suit<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art. 14. Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.

Art. 15. La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.

Art. 16. Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution.

Il constitue donc une des expressions du jeu institutionnel démocratique faisant consensus dans de nombreux Etats que l'on peut résumer de la façon suivante : l'exercice en toute indépendance de la justice a comme contrepartie une obligation de justifier de la façon dont on en use, l'obligation d'en rendre compte.

La mise œuvre institutionnelle et pratique de cette obligation est en revanche particulièrement complexe compte tenu du caractère potentiellement contradictoire du rapport Indépendance/contrôle.

Se pose, en premier lieu, la question centrale des modalités du compte rendu de gestion et de son éventuel contrôle et, en second lieu, celle du degré d'ingérence acceptable du contrôleur sur le contrôlé : à partir de quel moment le contrôle devrait-il être considéré comme intrusif et attentatoire à la séparation des pouvoirs, à l'indépendance de la justice ?

C'est à travers l'expérience non seulement de la Cour de cassation française mais aussi à la lumière des pratiques de certaines de ses homologues de l'AHJUCAF, que ces questions seront abordées, avec comme objectif de pouvoir dégager les grands traits de ce que pourrait être un dispositif de contrôle, conciliant l'attente légitime des citoyens et l'indépendance de la justice.

\*  
\* \*

Le contrôle de gestion, dans son acception la plus large, peut revêtir des formes multiples et intervenir à tous les stades du processus de dépense publique :

- avant même l'engagement de la dépense, l'ordonnateur, généralement le premier président de la Cour, peut en effet procéder, en interne et de sa seule initiative, à un premier contrôle.
- concomitamment, lors de l'engagement le législateur prévoit parfois un contrôle a priori de nature comptable et budgétaire, généralement assuré par un rouage du pouvoir exécutif (en France il s'agit du contrôleur budgétaire ministériel),
- a posteriori, périodiquement ou non, un contrôle global des dépenses est, dans de nombreux cas exercé par un organisme mis à la disposition du pouvoir législatif, telle la Cour des comptes.

Ces modes de contrôle intrinsèquement liés à la gestion des fonds publics et qui peuvent être qualifiés de contrôles directs (I), sont complétés par des contrôles plus périphériques, les contrôles indirects (II), qui vont venir en quelque sorte se surajouter aux premiers et constituer ainsi une véritable

tutelle, parfois pesante, des deux autres pouvoirs, en particulier de l'Exécutif, sur le pouvoir judiciaire.

## **I- LES CONTRÔLES DIRECTS**

### 1) Le contrôle interne comptable et financier

Comme l'a souligné le professeur Bouvier dans son rapport « c'est tout à la fois en amont du processus budgétaire, lors de la phase de préparation et de décision relative à la fixation des prévisions, et en aval, lors de l'exécution, que les préoccupations du contrôle de la gestion publique trouvent à s'exercer. <sup>2</sup>»

Le contrôle interne est caractérisé par un système d'organisation allant du traitement de l'information budgétaire et comptable jusqu'à la validation de cette information.

Concrètement il s'exprime, au sein des cours, par la mise en place volontaire de procédures de gestion rigoureuses, de cartographie des risques de toute nature, de procédures imposant les doubles regards etc..., soit un ensemble de pratiques vertueuses permettant de s'assurer que l'organisation dispose des outils adaptés à la maîtrise des risques comptables et financiers. Ainsi peuvent être évités erreurs, dérapages et malversations.

La Cour de cassation française dispose, au sein de son personnel, d'un contrôleur de gestion qui apporte une aide précieuse au quotidien dans le suivi de la gestion, et dont la mission est d'assurer la bonne application de la réglementation comptable et budgétaire ainsi que la mise en place de procédures adaptées.

On retrouve une instance comparable de contrôle interne des engagements budgétaires au Cameroun, au Maroc, au Canada, au Bénin, en Bulgarie, en Suisse, pour ne citer qu'eux.

S'inspirant de l'expérience et de la pratique des entreprises privées, la réglementation belge a choisi de confier à des commissaires aux comptes la mission d'apprécier la valeur et la pertinence du contrôle interne de la Cour de cassation, ce qui est aussi le cas aux Pays Bas où la Cour n'est pas soumise au contrôle de la Cour des comptes mais auditée par des commissaires aux comptes.

---

<sup>2</sup> Groupe de travail de la Cour de cassation « Quelle indépendance financière pour l'autorité judiciaire ? » septembre 2017, p.91

Cet emprunt au secteur privé va encore plus loin au Pays Bas puisque son comptable n'est pas un fonctionnaire du gouvernement, mais un comptable indépendant, venu du secteur privé, choisi par la Cour suprême elle-même.

On remarque donc peu à peu que s'installe une logique managériale, certainement promise à de nombreux développements dans l'avenir.

## 2) Le contrôle budgétaire a priori

En France, depuis 2006, année qui marque l'achèvement de la mise en place de la nouvelle organisation des finances publiques, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), placé sous l'autorité du ministre chargé du Budget, est installé au niveau central auprès des ordonnateurs principaux de l'État de chaque ministère.

En sa qualité d'ordonnateur, le premier président de la Cour de cassation doit soumettre son budget opérationnel de programme<sup>3</sup> au visa de ce haut fonctionnaire, à la fois administrateur budgétaire et comptable public.

Le CBCM est placé fonctionnellement sous l'autorité du directeur du budget et du directeur général des finances publiques, il exerce<sup>4</sup>, d'une part, une mission de contrôle budgétaire laquelle consiste notamment à un contrôle *a priori* des actes d'engagement des dépenses présentant un enjeu budgétaire majeur et *a posteriori* pour certains actes dispensés de visa ou d'avis aux fins d'évaluer les circuits et procédures des dépenses des ordonnateurs, et d'autre part, une mission de comptable public par un contrôle sur les ordres de recouvrer, de payer et sur la validité de la dette.

L'étape du contrôle budgétaire, soit au moyen d'un visa, soit d'un avis préalable, lors de l'engagement de certaines dépenses prescrites par le premier président, peut constituer une limite d'importance à ses compétences d'ordonnateur.

Il est incontestable que les contrôleurs jouent un rôle essentiel pour analyser la situation financière des ministères, détecter et maîtriser les risques financiers et évaluer la sincérité des prévisions de dépenses, il n'en demeure pas moins que leur rattachement direct au ministère de l'économie et des finances en fait des agents du pouvoir Exécutif susceptibles de s'opposer aux décisions du premier président.

---

<sup>3</sup> Budget local qui décline les activités du programme sur un périmètre défini et qui est composé, notamment d'un budget prévisionnel pour la masse salariale et pour le fonctionnement de la Cour.

<sup>4</sup> Le CBCM exerce les contrôles prévus par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dans les conditions précisées par l'arrêté du 17 décembre 2013 modifié.

A titre d'exemple, son visa obligatoire en matière de contrat de travail oblige la Cour à négocier parfois difficilement lorsqu'elle souhaite faire appel à un non fonctionnaire pour répondre à certains de ses besoins.

Ce contrôle préalable est fréquent au sein des membres de l'AHJUCAF, il se retrouve au Burkina Faso, Bénin, Cameroun ou Maroc. Il est intéressant de relever qu'en Belgique, dans l'avant-projet de loi relatif à l'autonomie de gestion, seul un contrôle a posteriori est prévu, sans intervention du pouvoir exécutif.

De même au Canada, aucun contrôle budgétaire externe des engagements n'est prévu.

### 3) Le contrôle a posteriori de la Cour des comptes

En France, l'article L. 111-1 du code des juridictions financières dispose que la Cour des comptes « juge les comptes des comptables publics », incluant ainsi potentiellement la totalité du fonctionnement de l'Etat.

Il lui appartient de s'assurer du bon emploi et de la régularité des dépenses publiques, exerçant sa compétence à l'égard des juridictions judiciaires en ce compris la Cour de cassation<sup>5</sup>.

Il convient en outre de rappeler que l'[article 47-2 de la Constitution](#), dispose que ladite Cour « assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement » ; et qu'elle « assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances... »<sup>6</sup>.

A l'issue d'investigations et d'une enquête sur pièces et sur place, il est établi un rapport consignait les analyses et les observations du ou des rapporteurs. Les suites en sont arrêtées par la chambre compétente. Les principales recommandations retenues sont adressées au ministre concerné en vue de leur mise en œuvre.

Le contrôle ne saurait porter sur la fonction juridictionnelle de la Cour, toutefois les termes même de l'article L.111-3 du code des juridictions financières introduisent un critère d'ordre qualitatif « le bon emploi des crédits », qui invite les contrôleurs à procéder à des comparaisons, à la

---

<sup>5</sup> Article L111-3 du code des juridictions financières : La Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public.

<sup>6</sup> Article 47-2 : La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.

Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

mesure de performance et donc à s’immiscer de fait dans l’activité juridictionnelle.

La Cour de cassation a fait l’objet de deux contrôles, l’un en 2001 l’autre en 2015. Les rapports n’ont pas été rendus publics. Son activité juridictionnelle n’a pas été à l’abri de ces appréciations qualitatives quant au « bon emploi des crédits », ce qui a conduit le premier président à rappeler les spécificités du fonctionnement d’une cour suprême et contester la pertinence de certaines comparaisons avec les juridictions du fond ou le Conseil d’Etat.

C’est ainsi que pour répondre aux multiples investigations en matière de performance, incluant notamment le nombre de dossiers par magistrats, la Cour de cassation a dû expliquer l’économie de son dispositif propre d’évaluation, parfaitement adapté à ses spécificités structurelles : caractère unique de ses compétences, de son fonctionnement procédural et plus généralement de son contentieux.

Ce récent contrôle de la Cour des comptes a révélé les limites de l’autonomie d’organisation et de fonctionnement de la Cour de cassation. Tentée de recommander une harmonisation des procédures budgétaires et comptables sous l’autorité de la direction des services judiciaires, la Cour des comptes, sous couvert de rationalisation financière, budgétaire et comptable, proposait le renforcement de l’emprise d’une administration ministérielle sur le sommet de la pyramide judiciaire.

C’est ainsi qu’au delà de son rôle constitutionnel d’assistance du Parlement et du gouvernement, la Cour des comptes a su prendre une nouvelle place au sein de nos institutions : comme le soulignent très justement les professeurs Albert et Lambert, « la Cour s’est attribuée la dimension citoyenne de contrôle de la gestion et de l’emploi des deniers publics fondée sur les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, alors que celle-ci revient au citoyen ou à ses représentants et donc en premier lieu au Parlement »<sup>7</sup>.

#### 4) Le contrôle de l’inspection générale de la justice

S’il est établi et confirmé par une décision récente du Conseil constitutionnel, que « *les dispositions de l’article 16 de la Déclaration de 1789 impliquent (...) le respect du caractère spécifique des fonctions juridictionnelles, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le législateur ni le Gouvernement* »<sup>8</sup>, l’élargissement récent des compétences de l’inspection de la justice française n’en constitue pas moins une véritable atteinte à ce principe de non ingérence.

---

<sup>7</sup> La Cour des comptes : un pouvoir rédempteur, JL. Albert et T. Lambert, LGDJ juillet 2017, p.

<sup>8</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, considérant 46.

A la faveur d'une modification récente des dispositions relatives à l'inspection de la justice (décret n°2016-1675 du 5 décembre 2016<sup>9</sup>), les missions d'étude, de contrôle, d'inspection permanente et d'évaluation dont est investie l'Inspection générale de la justice ont été étendues à la Cour de cassation en tant que juridiction de l'ordre judiciaire.

Il est à préciser que dans et pour l'exercice de ces contrôles, l'Inspection générale de la justice apprécie « *l'activité, le fonctionnement et la performance des juridictions* [...] *ainsi que, dans le cadre d'une mission d'enquête, la manière de servir des personnels*. Elle présente toutes recommandations et observations utiles. »

Ces dispositions ont introduit une rupture dans la tradition républicaine qui plaçait la Cour de cassation, garante ultime de la liberté individuelle<sup>10</sup>, hors du champ de contrôle de l'inspection générale des services judiciaires.

Cette mesure, en rupture avec une conception de la séparation des pouvoirs qui faisait jusqu'alors consensus, a été d'autant plus mal reçue qu'elle n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable.

Une fois de plus, elle introduit un traitement d'exception de la Cour de cassation au regard des autres cours suprêmes françaises, le Conseil d'Etat ou la Cour des comptes ne faisant l'objet d'aucun contrôle extérieur dépendant du gouvernement.

Rappelons, à titre d'exemple, que la mission d'inspection des juridictions administratives « est exercée sous l'autorité du vice-président du Conseil d'Etat par un conseiller d'Etat assisté d'autres membres du Conseil d'Etat » (article R 112-1 du code de justice administrative).

Cette extension des pouvoirs d'une inspection ministérielle révèle la permanence du risque d'ingérence de l'Exécutif sur l'autorité judiciaire, lié au paradoxe originel, consubstantiel au système français, qui veut que l'autorité judiciaire, dont l'indépendance est constitutionnellement garantie, soit dépossédée de la maîtrise de son propre fonctionnement.

## II- LES CONTRÔLES INDIRECTS

### 1) Les politiques budgétaires

---

<sup>9</sup> Le décret n°2016-1675 du 5 décembre 2016 a fusionné au sein d'une structure unique les différents corps d'inspection du ministère de la Justice, parmi lesquels l'inspection générale des services judiciaires.

<sup>10</sup> Par référence à l'article 66 de la Constitution qui établit l'autorité judiciaire gardienne de la liberté individuelle.

La Cour de cassation n'échappe pas aux grands choix en matière de politique budgétaire, qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines ou des moyens matériels.

A tel point que dans le cadre de ses travaux<sup>11</sup>, la mission d'information du Sénat dite pour le redressement de la justice, a proposé de modifier la loi organique relative aux lois de finances pour inscrire le principe de la sanctuarisation du budget de la justice judiciaire en exemptant celui-ci des mesures annuelles de régulation budgétaire (gels, annulations de crédits)<sup>12</sup>.

La justice judiciaire pourrait ainsi bénéficier de mesures qui existent déjà pour le Conseil constitutionnel, reconnu comme un « pouvoir public » dans le cadre de l'application de la LOLF et, à ce titre, exempt de mesures de régulation budgétaire.

C'est aussi le cas du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes qui, depuis 2005, par une décision du Président de la République dont les modalités sont reconduites annuellement par le ministre des finances, bénéficient d'un traitement de faveur excluant l'application de mesures de gels de crédits.

La préparation d'une nouvelle loi de programmation pour la justice (2018-2022) pourrait être également l'occasion d'inscrire dans la durée la sécurisation du budget de la justice judiciaire.

Hormis ce projet et une pratique préservant, de fait, ses moyens dans le cadre du dialogue de gestion avec le ministère de la Justice, la Cour de cassation ne bénéficie d'aucune disposition spécifique susceptible de la mettre à l'abri des mécanismes de régulation budgétaire.

De même la gestion erratique des recrutements dans le corps judiciaire, dont le gouvernement a la maîtrise, a produit encore récemment des effets sur le bon fonctionnement de la Cour en la contraignant de laisser vacants des postes de conseillers plusieurs mois pour éviter de priver les cours d'appel d'origine de certaines présidences de chambre indispensables.

Dès lors, malgré un statut propre protecteur de leur indépendance, les magistrats, en tant que corps, sont soumis aux aléas des grandes politiques publiques, venant ainsi, indirectement, s'immiscer dans le fonctionnement de l'ensemble des juridictions.

---

<sup>12</sup> Proposition de loi organique n° 640 présentée, le 18 juillet 2017, par Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat.



## 2) Le réflexe centralisateur de l'Exécutif

Comme l'ensemble des juridictions judiciaires, la Cour de cassation ne bénéficie d'aucune autonomie de décision en matière budgétaire<sup>13</sup>, compétence relevant du gouvernement et du parlement pour le vote des lois de finances.

En revanche et à la différence des juridictions du fond qui ne disposent que d'une autonomie de gestion<sup>14</sup> très limitée, la Cour de cassation jouit d'une relative autonomie de gestion financière, à l'exception notable de plusieurs dépenses transversales comme les dépenses immobilières et informatiques.

C'est ainsi que les travaux immobiliers importants sont décidés et directement gérés par le ministère, via son secrétariat général, de même que l'essentiel de l'équipement et de l'architecture du système informatique, ce qui rend la Cour de cassation directement dépendante de l'exécutif en matière d'évolutions technologiques.

Si la Cour conserve encore, de fait, une certaine marge de manœuvre budgétaire grâce, par exemple, à la possibilité d'autofinancement via les attributions de produits, elle n'est pas à l'abri des mesures de régulation budgétaire à la disposition du gouvernement lesquelles s'organisent autour de 3 procédures :

- les reports,
- les décrets d'avance,
- les gels et/ou annulations de crédits.

En droit, elle reste placée sous la dépendance du ministre de la Justice<sup>15</sup> et elle pourrait être soumise, en théorie, au même mode d'administration et de gestion que les autres actions du programme « Justice judiciaire », sous le contrôle étroit de la direction des services judiciaires.

\*

\* \*

La Cour de cassation française, à l'image de l'ensemble des juridictions judiciaires nationales, demeure étroitement dépendante d'un mode d'administration ministérielle, à la différence des juridictions administratives, lesquelles, comme nous l'avons déjà souligné,

---

<sup>13</sup> L'autonomie de décision financière suppose la possibilité pour une institution de définir librement son budget en ressources comme en charges

<sup>14</sup> Elle consiste à transférer à l'institution non pas la décision mais la gestion de son budget.

<sup>15</sup> On notera que tant l'élaboration de la loi de finances que la répartition des crédits ouverts aux différents ministères relève de l'exécutif (art 38 de la LOLF).

demeurent, de fait, en dehors du champ du contrôle de la Cour des comptes.

Si l'ordre administratif, depuis la loi du 6 janvier 1986, a progressivement acquis une très large autonomie vis à vis du ministère de l'intérieur et du ministère des finances, l'ordre judiciaire demeure très largement sous la tutelle du ministère de la justice et l'extension à la Cour de cassation des compétences de l'inspection générale de la justice montre que la question des risques d'ingérence de l'Exécutif demeure d'actualité.

Ainsi, comme bon nombre de ses homologues, la Cour est confrontée au dilemme résultant du besoin légitime de nos concitoyens d'accéder à une totale transparence de la vie publique d'une part et de la nécessité de réaffirmer les principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice d'autre part.

Pour le résoudre et éviter de multiplier les tensions institutionnelles, on peut se demander tout d'abord si une partie de la solution ne réside pas dans l'adaptation de nos propres pratiques :

- la mise en place volontaire d'un système de contrôle interne efficace, et de procédures rigoureuses en matière de gestion,
- la production régulière de rapports documentés et complets sur l'emploi des deniers publics et la quantification des performances,
- le recours au sein de nos organisations à des professionnels de la gestion et de la comptabilité en qualité, notamment, de contrôleur de gestion,

Ces bonnes pratiques font écho aux recommandations 10, 11 et 12 du groupe de réflexion animé par le professeur Bouvier<sup>16</sup>.

En outre, au lieu de contrôles ponctuels d'une cour des comptes et à l'instar de la pratique de la Cour suprême des Pays-Bas, l'ouverture annuelle systématique de nos livres à des tiers certificateurs ne pourrait-elle pas s'envisager ?

Par l'instauration de bonnes pratiques de contrôle interne et d'une transparence volontairement assumée, il semble possible de dépasser les termes du dilemme et mettre fin, une fois pour toutes, aux soupçons d'opacité et au risque d'ingérence de l'Exécutif, directe ou indirecte dans la fonction juridictionnelle.

---

<sup>16</sup>Proposition n° 10 :Confier à la Cour de cassation l'animation d'une cellule de communication financière chargée de diffuser parmi les juridictions les bonnes pratiques en matière de gestion financière.

Proposition n° 11 :Doter l'ensemble des juridictions d'un modèle comptable performant avec la création d'une comptabilité analytique laquelle devra être alimentée par les données issues de la comptabilité d'exercice.

Proposition n° 12 :Développer le contrôle de gestion dans toutes les juridictions, en lien avec les SAR.