

Bruxelles, 9 octobre 2017

Le mouvement européen et international vers l'autonomie de gestion des juridictions suprêmes

Comment s'inscrit l'AHJUCAF dans ce mouvement ?

Jean-Paul JEAN

Président de chambre à la Cour de cassation

Président du groupe des experts Evaluation de la CEPEJ (Conseil de l'Europe)

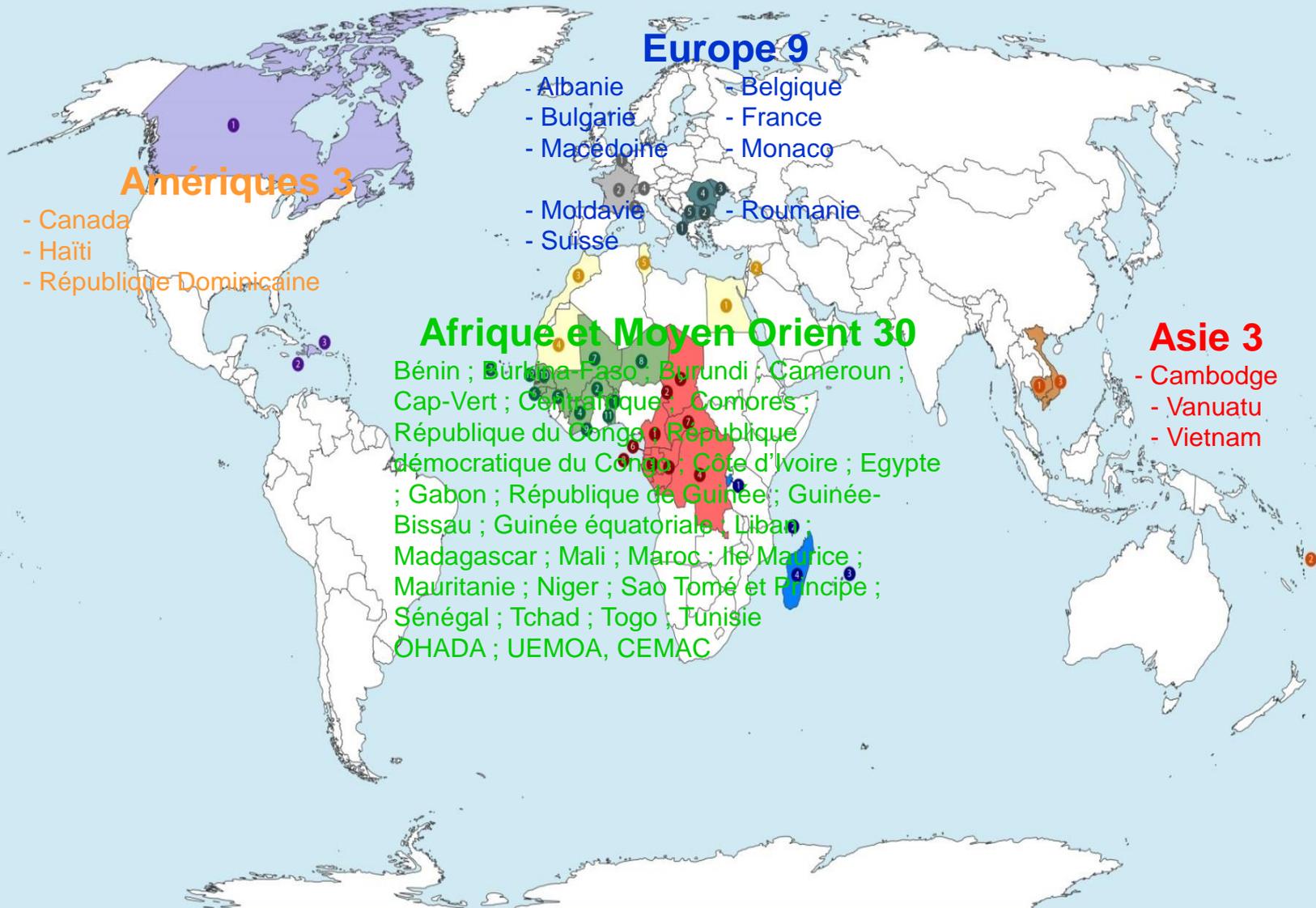
Secrétaire général de l'AHJUCAF

Autonomie budgétaire et indépendance des Hautes juridictions

1. Des entités juridictionnelles et des contextes politiques différents
2. Une émancipation progressive au sein de l'espace judiciaire européen dans un contexte budgétaire contraint
3. Des réalités très différentes au sein des pays membres de l'AHJUCAF (23 réponses au questionnaire)
4. Des lignes directrices pour renforcer l'indépendance des Hautes juridictions

AHJUCAF

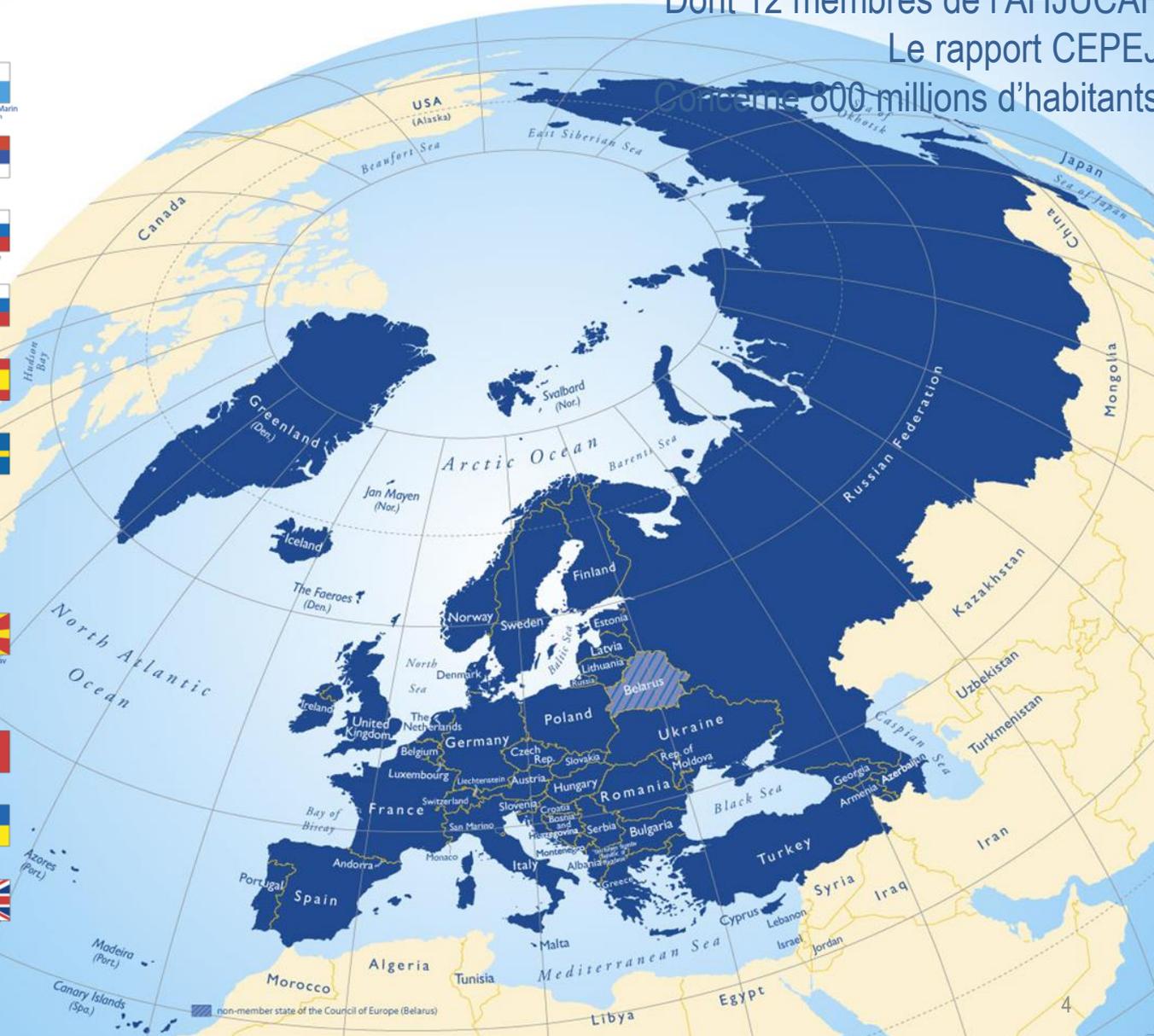
45 Cours et institutions



Dont 12 membres de l'AHJUCAF

Le rapport CEPEJ

Concerne 800 millions d'habitants



 non-member state of the Council of Europe (Belarus)

Q6.1.1. Total budget (courts) for 2014 standardised per inhabitant in €



Year

- 2010
- 2012
- 2014

Select the question to display

- 6, 12, 13. Judicial System ...
- 6.1.1. Total budget (courts)
- 12.1.1. Legal aid budget (T...
- 13.1.1. Prosecution servic...
- 15-1.1.1. Whole justice sy...

Select the cluster of country (p...

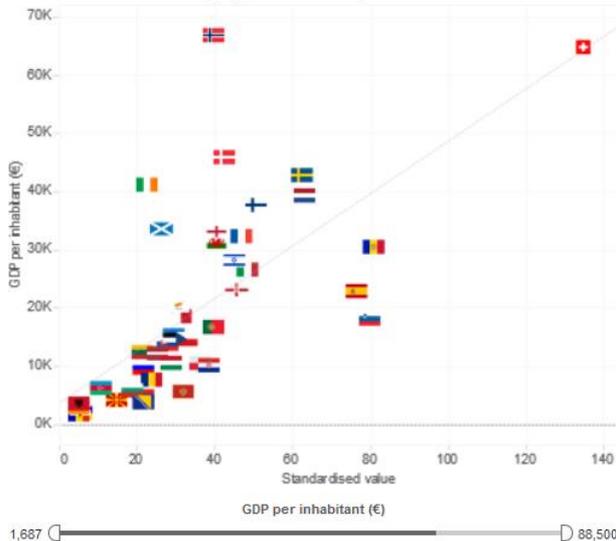
- (All)
- 7 000 € -
- 7 000 € - 13 000 €
- 13 000 € - 26 000 €
- 26 000 € - 33 000 €
- 33 000 € - 40 000 €
- 40 000 € +
- Autre

Standardisation method

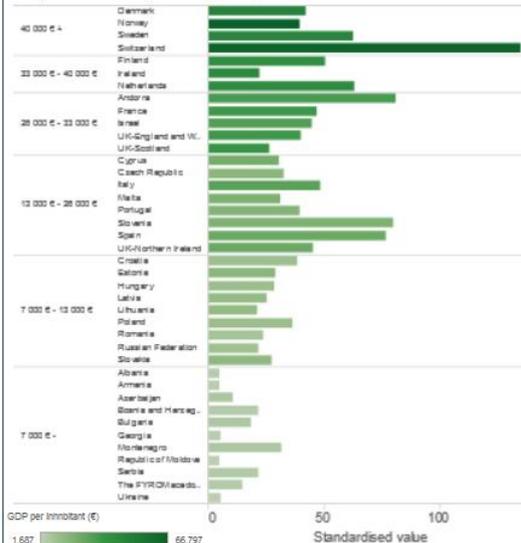
- as % of GDP
- per inhabitant

Comments

relation between GDP and budget (per inhabitant in €)



Budget allocated for judicial system per cluster of countries



Indépendance des juges et administration des juridictions en Europe

années 2000 : l'émancipation dans un contexte budgétaire favorable

Le rôle central des Conseils supérieurs de justice

Modèle nordique. Garantit l'indépendance. Fixe les objectifs, attribue les moyens, et évalue les juridictions.

► **Danemark** (1999) le *Board of Governors*, avec la Commission des cours et tribunaux est responsable de l'administration des juridictions, séparée du législatif et de l'exécutif

► **Norvège** (2002), le Conseil supérieur de la magistrature est responsable du budget et du management des juridictions

► **Pays-Bas** (2002) Loi sur l'organisation et la gestion du système judiciaire et le « *management intégral* » dans les tribunaux, Le **Conseil pour la justice** joue un rôle central dans la politique judiciaire, prépare les budgets, répartit les fonds entre les juridictions, évalue les performances et les politiques de qualité.

Au niveau local, l'administration est dirigée par le président de la juridiction assisté d'un conseil et d'un directeur de gestion.

► **Lituanie** (2006) s'appuie sur ce modèle

► **Espagne** Conseil général du pouvoir judiciaire en Espagne, ordonnateur primaire des crédits budgétaires.

Autorités administratives proches :

► **Suède**, Administration nationale des cours et tribunaux

► **Irlande**, *Court service*

Pays-Bas

réforme de la carte judiciaire et gouvernance locale

- **From 19 to 10/11 district courts**
- **From 53 to 32 locations**
- **From 19 to 10/11 boards**
 - (from 95 to 30 board members)
- **The Judiciary determines:**
 - which cases are handled where,
 - which locations will have an office
 - where the board will have its seat
- **Each court has a three person board with the president as chair. The board is fully responsible**

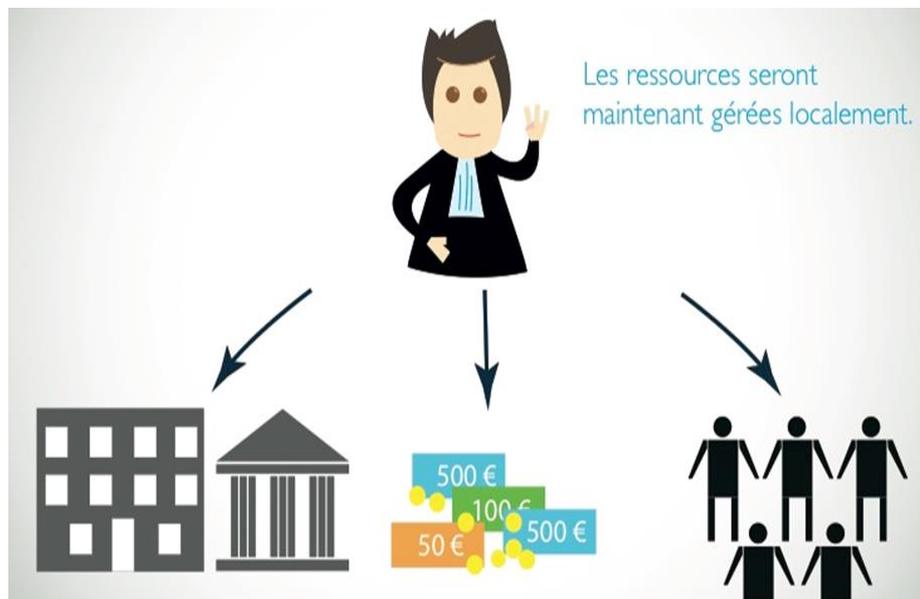


Autonomie budgétaire des Hautes juridictions mais dans quel contexte budgétaire ?

BELGIQUE

Une réforme essentielle de l'administration des juridictions votée en 2014 dans un contexte de réduction budgétaire

[Accueil](#) > [Dossiers d'actualité](#) > [La Justice, un pouvoir](#)



L'avertissement de Jean De Codt : l'occasion d'une réflexion sur la Justice



par *Bénédicte Inghels*, le 31 mai 2016 [Lire les réactions](#) | [Réagir](#)



De manière exceptionnelle, Jean De Codt, le Premier Président de la Cour de cassation, c'est-à-dire le plus haut magistrat judiciaire du pays, s'est exprimé sur la Une RTBF le dimanche 15 mai dernier sur l'état de la Justice de notre pays. Il n'y est pas allé de main morte : il a même laissé entendre que, si les choses continuent à se dégrader, la Belgique serait dépourvue d'une vraie Justice, ce qui ne se rencontre que dans les « États voyous » ! Et des magistrats annoncent qu'ils pourraient bien, eux aussi, faire grève. Du jamais vu !

Scandale ? Réflexe corporatiste ? Réaction courageuse ?

En tout cas l'occasion d'une réflexion sur la Justice, que nous offre Bénédicte Inghels, conseiller à la cour d'appel de Mons et maître de conférence invitée à l'Université catholique de Louvain, avec l'aide d'un billet à réentendre de... Thomas Gunzig.

Belgique

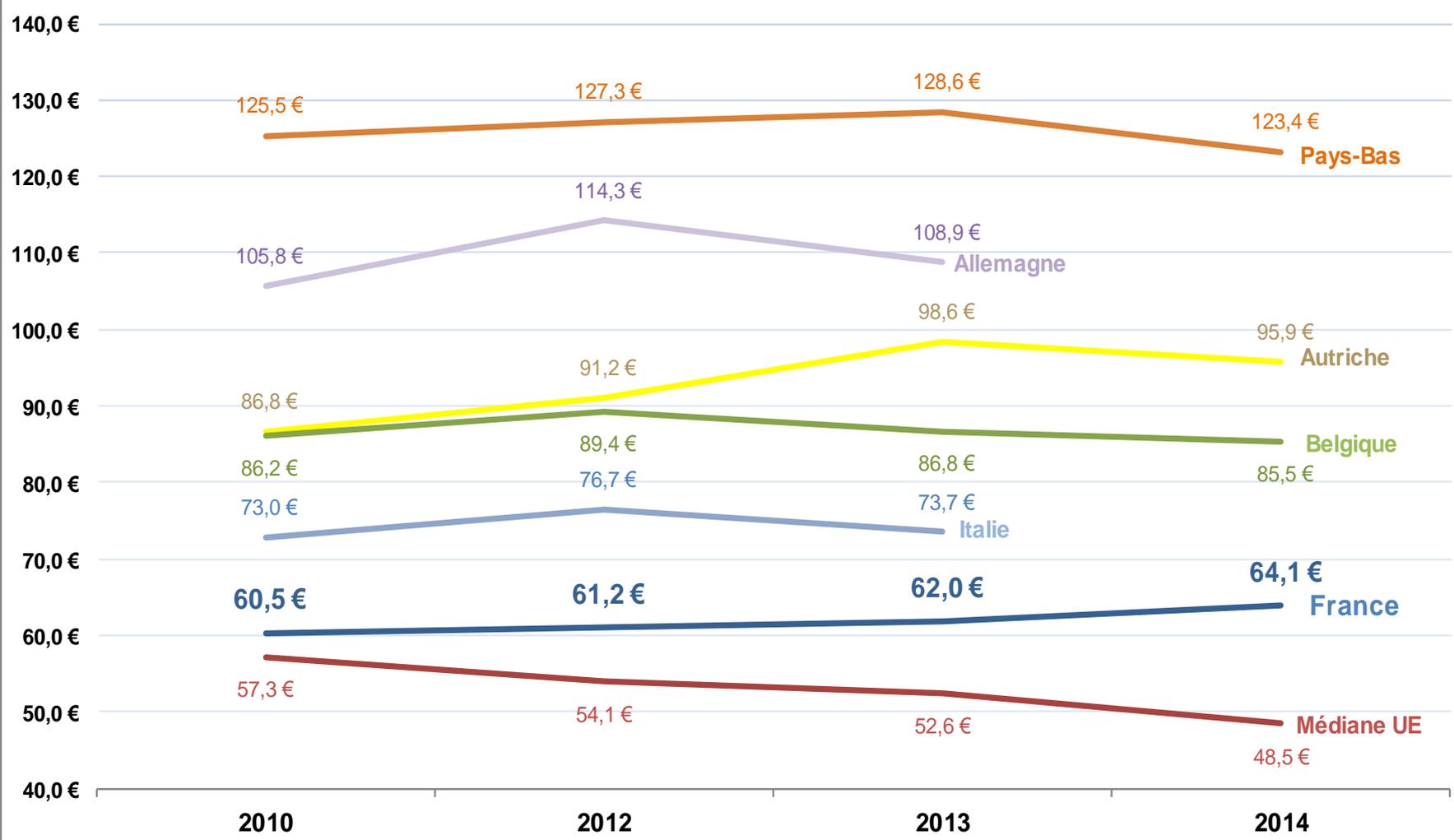
**Mesures d'économies budgétaires et transfert des compétences de gestion :
-12% sur les frais de personnel sur 5 ans (2015-2019), -28% sur les frais de
fonctionnement et -33% sur les investissements**

COMMUNIQUE DE PRESSE
Collège des cours et tribunaux
17 février 2015

*Malgré les dettes héritées du passé et l'année charnière que constitue 2015 pour la gestion autonome de l'organisation judiciaire, **le budget de la Justice passe de 2 milliards d'euros en 2014 à 1,6 milliard d'euros en 2015.** Pour réaliser les économies prévues... aucun départ n'est remplacé. Pour un nombre croissant de juridictions, la situation est devenue insoutenable. Beaucoup de juridictions risquent d'évoluer vers ou sont déjà confrontées à une occupation de moins de 80% de leur cadre légal. De plus, la Justice doit honorer actuellement environ 101 millions de factures en souffrance. A cause de cette situation financière déplorable, les investissements exceptionnels sont menacés. Ceux-ci sont pourtant nécessaires à l'informatisation et à l'exécution d'un « Masterplan » pour les bâtiments judiciaires, comprenant aussi une gestion structurelle pour la sécurisation desdits bâtiments.*

Le Collège ne s'oppose pas au principe de prendre en charge sa propre gestion. Toutefois, ces nouvelles responsabilités doivent s'accompagner d'investissements budgétaires et de moyens humains supplémentaires, d'un plus grand pouvoir décisionnel ainsi que de davantage de temps et de nuances dans les propositions d'économies.

Evolution du budget public approuvé alloué aux systèmes judiciaires (tribunaux, aide judiciaire et ministères publics) par habitant en 2010, 2012, 2013 et 2014, en % (Q1, Q5, Q6, Q7, Q12, Q13)

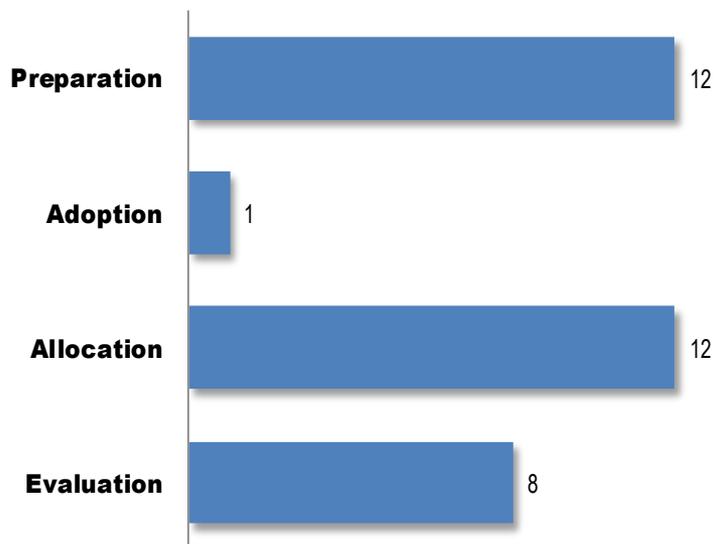


Au sein du Conseil de l'Europe la tendance est à l'autonomie budgétaire des juridictions sous la responsabilité d'un Haut conseil

Dans quelques pays, la Cour suprême dispose d'importantes prérogatives dans l'administration des juridictions et, la concernant, d'une réelle autonomie budgétaire

Dans 12 pays la Cour suprême
tient une place importante dans
l'allocation budgétaire aux juridictions

Role of Supreme courts for allocation of the budget in 2014 (Q14)



- Allemagne
- Autriche
- Azerbadjan
- Chypre
- Estonie
- Finlande
- Géorgie
- Lettonie
- Russie
- Slovaquie
- Slovénie
- Suisse

Pays où la Cour suprême dispose d'une totale autonomie budgétaire



En **Géorgie**, l'article 67 de la loi sur les Tribunaux dispose que le budget de la Cour suprême est assuré par l'Etat mais distinct du budget des autres juridictions.

Le projet de budget des juridictions de première instance et d'appel est préparé et soumis au gouvernement par le Haut conseil de justice.

Le budget de la Cour suprême est préparé par son président.

Pays où la Cour suprême dispose d'une totale autonomie budgétaire ou tient un rôle essentiel

- ▶ **Estonie : autonomie budgétaire de la Cour suprême**
- ▶ **Lettonie : budget séparé et autonome**
- ▶ **Slovénie : rôle essentiel de la Cour suprême**
- ▶ **Suisse : autonomie de la Cour fédérale, diversité des cantons**

Se prémunir contre les diminutions budgétaires

An Géorgie, il est **interdit par la loi de diminuer le budget des juridictions par rapport à l'année précédente sans accord préalable du Haut conseil de Justice.**

En **Hongrie**, le Parlement a décidé en 2014 que le budget des juridictions ne pourrait être inférieur à celui de 2012

La séparation administrative entre juridictions et ministère public

Sur 47 Etats du Conseil de l'Europe, la structure administrative et budgétaire commune entre siège et ministère public n'existe plus que dans huit pays :

Andorre, Autriche, Belgique, France, Grèce, Luxembourg, Monaco et Turquie

Indépendance des juges et administration des juridictions en Europe

Le **Conseil consultatif de juges européens (CCJE)** du Conseil de l'Europe (47 pays)

Avis n° 2 (2001) §3 *“l'accès à la justice et le droit à une procédure équitable ne sont pas assurés dans des conditions normales si une affaire ne peut être examinée dans un délai raisonnable par un tribunal disposant des crédits et moyens appropriés pour agir efficacement”*

On devrait §11 *“confier à l'organe indépendant chargé de la gestion du corps judiciaire, dans les pays où cet organe existe, un rôle de coordination dans la préparation des demandes financières des tribunaux, et à faire de cet organe un interlocuteur direct du Parlement pour l'appréciation des besoins des juridictions”*.

Le **Réseau des cours suprêmes judiciaires des pays membres de l'Union européenne** (28 pays)

Conférence de Riga 21 avril 2017 : *un Conseil de justice ou équivalent doit intervenir à tous les stades de la procédure budgétaire du système judiciaire*

Indépendance des juges et administration des juridictions en Europe

Le réseau des Cours suprêmes des pays membres de l'Union européenne (28)

Etude 2006 rapport Gardocki (Cour suprême de Pologne)

- L'indépendance de la cour suprême est assurée si son budget constitue un poste autonome dans le budget de l'État. Il n'y a pas d'indépendance (ou bien elle est fortement limitée) là où l'activité de la cour suprême est financée par le Ministère de la Justice.

- Dans la majorité des pays la cour suprême dispose d'un service spécialisé, chargé d'élaborer la première version du projet de budget de la cour suprême et de gérer l'exécution du budget

- Partout, interdiction d'utiliser les fonds destinés à financer les salaires des juges pour financer d'autres dépenses de la cour suprême

Indépendance des juges et administration des juridictions en Europe

Le réseau des Cours suprêmes des pays membres de l'Union européenne (28)

Etude 2011 rapport Lamanda (Cour de cassation France) 1

Des Cours suprêmes peuvent disposer de ressources autres que des fonds publics nationaux sous réserve de ne pas compromettre leur indépendance (disposition spécifique le prévoyant en Espagne et République tchèque)

-Projets européens

-Donations matérielles : Allemagne, dons d'éditeurs juridiques, Danemark fondations caritatives

-Ressources en rémunération d'un service : publications, documentation, extraction de bases de données de jurisprudence (France, Lettonie, Lituanie, Portugal..)

-Rémunération pour mise à disposition de locaux (manifestations, tournages de films)

Indépendance des juges et administration des juridictions en Europe

Le réseau des Cours suprêmes des pays membres de l'Union européenne (28)

Etude 2011 rapport Lamanda (Cour de cassation France) 2

- Dans la grande majorité des pays, le premier président est responsable de la gestion du budget de la Cour suprême*, assisté par un service de gestion budgétaire et peut déléguer tout ou partie de ses pouvoirs au magistrat ou fonctionnaire qui dirige ce service.

- Contrôle généralement effectué par la Cour des comptes.

Allemagne, logiciel prévenant automatiquement tout dépassement de ressource allouée.

- Impact de la crise financière de 2008. Gel ou baisse des rémunérations dans huit pays**

- La crise n'a pas altéré les moyens des Cours suprêmes du fait d'une politique de rationalisation des dépenses et une meilleure gestion. Modernisation et informatisation,

Bruxelles : 23 réponses au questionnaire AHJUCAF sur l'autonomie budgétaire des Hautes juridictions



Questionnaire AHJUCAF

Principaux enseignements

La spécificité des Cours fédérales

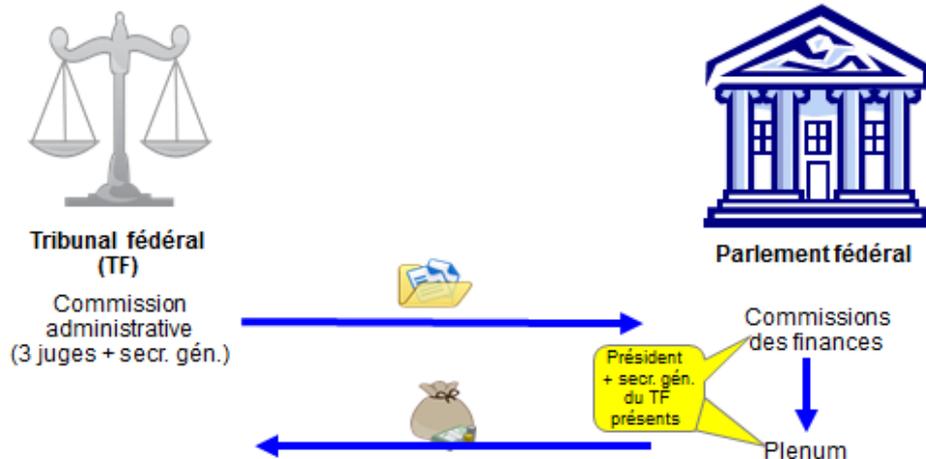
Canada Suisse



L'indépendance administrative

- L'indépendance administrative : la magistrature devrait avoir « le contrôle [...] des décisions administratives qui portent directement et immédiatement sur l'exercice des fonctions judiciaires. » [arrêt *Valente*]
- L'arrêt *Valente* examine la position selon laquelle l'indépendance administrative devrait s'appliquer également aux questions de budget et du personnel de l'administration judiciaire.
- Bien qu'elle ait reconnu qu'une plus grande indépendance administrative peut se révéler hautement souhaitable, la Cour ne l'a pas considérée comme essentielle pour les fins de la garantie constitutionnelle d'indépendance judiciaire.

Schéma du processus budgétaire



Indépendance des hautes juridictions et autonomie financière

- * La grande majorité des Cours suprêmes estime que leur indépendance est liée à leur indépendance financière
- * La place institutionnelle spécifique des juridictions et plus encore des Cours suprêmes doit être reconnue aussi sur le plan budgétaire
- * La dépendance au ministère de la justice et au pouvoir exécutif pose problème, voire peut constituer une entrave (Canada, Belgique, France, Maroc)

Ressources des Cours suprêmes

Fonds publics exclusivement

* Bulgarie, Canada,
Centrafrique, Comores, Congo,
Mali, Mauritanie, Niger, Togo
UEMOA

* Liban

*(toutefois le gouvernement peut
accepter par décret des dons pour le
compte des entités publiques y compris
la Cour)*

Fonds publics et ressources autres

* Aides et partenariats via conventions
Bénin, Burkina Faso, Cameroun,
Gabon, Maroc, Sénégal, CCJA
OHADA, CEMAC

* activités génératrices de revenus
France, Albanie, Gabon, Sénégal,
CCJA, CEMAC

* Suisse : *les frais de justice payés par les
parties et les recettes de l'abonnement au
recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral
suisse couvrent l'essentiel de ses frais de
fonctionnement*

Le processus de décision budgétaire

* Dialogue direct avec le Parlement

Canada, Suisse

* Dialogue direct via le CSM ou équivalent

Albanie, Bulgarie

* Dialogue avec l'exécutif

France

Bénin, Cameroun, Comores, Mali, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Togo, CCJA OHADA, CEMAC, UEMOA

* Dialogue avec l'exécutif puis le Parlement

Burkina, Cameroun, Liban, Niger

Décision unilatérale de l'exécutif

* Centrafrique, Gabon

* Congo (mais avant-projet de loi avec budget prévisionnel émanant de la Cour suprême)

* Belgique (mais réforme 2014 en cours)

Structure budgétaire

Dans la grande majorité des Cours (sauf Bénin, Bulgarie, Comores, CEMAC), l'architecture du budget de l'Etat se présente comme un budget de programmes, dont un programme justice

*Budget rattaché à celui du ministère de la justice ou autre organe exécutif : Belgique, Burkina-Faso, Centrafrique, Liban, Maroc, CCJA, UEMOA

*Budget séparé pour la Cour : Canada, Albanie, Bulgarie, Suisse, Cameroun, Comores, Congo, Gabon, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo

* L'Albanie et la Bulgarie ont un budget rattaché au CSM

L'autonomie du service administratif et budgétaire de la Cour

- * **Service dirigé par un magistrat**

France, Albanie, Bulgarie
Centrafrique, Togo, Congo,
Sénégal

- * **Service dirigé par un agent du pouvoir exécutif**

Comores, Canada, Burkina Faso,
Bénin, Mali

- * **Dirigé par un fonctionnaire relevant de la Cour**

Suisse, Cameroun, CCJA,
CEMAC, Liban, Maroc,
Mauritanie, Niger

Objectifs et résultats

Dans la majorité des Cours, sont fixés des objectifs et indicateurs de résultats relatifs au volume d'affaires traitées et aux délais de traitement

La demande budgétaire de la Cour relative à ses besoins et le rapport annuel d'activité en constituent le support, avec présentation des variations entre exercices

Au Bénin, en Centrafrique, aux Comores, au Gabon, au Liban, à la CEMAC et à l'UEMOA, le budget de la Cour ne comprend pas d'objectifs ni d'indicateurs

Les objectifs sont fixés par

* Le premier président (Maroc, Mauritanie, Sénégal) et assemblée générale (Togo) ou les différents départements de la Cour (Maroc)

* Le bureau de la Cour ou autres instance collégiale (Albanie, Canada, Burkina-Faso, Cameroun, Comores, Liban, Suisse)

Evaluation de l'utilisation du budget

* **Pas d'évaluation** : Canada, Bulgarie, Centrafrique, Comores, Liban, Niger

* **Evaluation interne à la Cour** : Belgique (réforme) comité directeur, Bénin (bureau de la Cour), Burkina-Faso, Cameroun, Mauritanie, Togo, CCJA, UEMOA

* **Evaluation externe à la Cour** :

Cour des comptes ou équivalent : Belgique, Gabon, Mali, CEMAC

Ministère de la justice : Maroc

Contrôle général de l'Etat : Congo, Mali, Sénégal, Togo

Albanie : bureau d'administration du budget judiciaire

Suisse : Département fédéral des finances pour le Parlement

Contrôle comptable et budgétaire

* Outils de gestion financière :

Logiciel de gestion budgétaire avec contrôle automatisés : Canada, Suisse, Maroc, CEMAC, CCJA

SIGFIP (Système de gestion des finances publiques) : Bénin, Burkina-Faso, Congo, Liban, Mali, Sénégal, Togo

Absence de logiciel de gestion budgétaire : Belgique, Bulgarie, Cameroun, Centrafrique, Comores, Gabon, Niger, UEMOA

* **Organes de contrôle externe** : souvent « pléthore d'organes »

Cour des comptes ou équivalent : Albanie, Belgique, Bulgarie, Cameroun, Niger

Ministère de la justice : Maroc

Ministère des Finances : Centrafrique, Liban, Mali, Togo

Parlement via le contrôle fédéral des finances : Suisse

Canada (seul le Bureau fait l'objet de vérifications)

France : contestation du contrôle par l'inspection générale instauré par un décret de décembre 2016

Pas d'instance de contrôle externe : Congo, Mauritanie

Cours suprêmes avec ou sans ministère public

Cours suprêmes avec ministère public

- Belgique
- France
- Bénin
- Burkina Faso
- Centrafrique
- Cameroun
- Comores
- Congo
- Gabon
- Mali
- Maroc
- Mauritanie
- Niger
- Sénégal
- Togo
- Liban

Cours suprêmes sans ministère public

- Canada
- Suisse
- Albanie
- Bulgarie

- Avocats généraux
membres de la Cour**
- CCJA –OHADA
 - CEMAC
 - UEMOA

Cours suprêmes avec ministère public

**Budget du ministère public
inclus dans celui de la Cour**

**Responsabilité de gestion relevant
du premier président seul**

- France
- Bénin
- Burkina Faso
- Centrafrique
- Cameroun
- Comores
- Congo
- Gabon
- Mali
- Maroc
- Niger
- Sénégal
- Togo
- Liban

Gestion dyarchique

- Belgique (réforme)

Budgets séparés

- Mauritanie

Conditions de travail des magistrats sur les cinq dernières années

- * **Se sont améliorées** (infrastructures rénovées, conditions de travail, équipements, effectifs) : Albanie, Bénin, Burkina-Faso, Cameroun, Gabon, Mali, Maroc, Mauritanie, Togo, CCJA
- * **Sont demeurées stables** : Belgique, France, Suisse, Liban
- * **Se sont dégradées** : Centrafrique, Comores, Congo, Niger, CEMAC

Réformes

Réformes récentes

- * Belgique : réforme voulue par l'exécutif de passage à l'autonomie de gestion dans un cadre de réduction budgétaire
- * Burkina-Faso : réforme en 2017, trop tôt pour tirer des leçons
- * Bulgarie : souhait d'une plus grande autonomie budgétaire
- * UEMOA : réforme 2016, rationalisation et diminution des dépenses
- * Suisse : plus grande liberté de manœuvre dans la gestion des ressources avec indicateurs de performance et enquêtes de satisfaction auprès des avocats

Réformes souhaitées

- * Autonomie budgétaire totale de la Cour suprême en plus de celle du CSM : Bénin, Bulgarie, Maroc, Cameroun, UEMOA
- * Belgique : maîtrise des effectifs et de recrutement de personnels spécialisés
- * Liban : disposer d'un service de recherche et documentation
- * Canada : ne plus dépendre du ministère de la Justice
- * France : que toute l'institution judiciaire sorte de la tutelle de l'exécutif

Renforcer l'indépendance des Hautes juridictions francophones via leur autonomie budgétaire

Orientations de possibles recommandations communes

Au regard des équilibres institutionnels, éviter toute pression du pouvoir exécutif

Dans le cadre d'un dialogue de gestion sur des objectifs partagés, avoir pour interlocuteur un Haut conseil de justice, ou directement le Parlement pour la préparation et la discussion du budget annuel de la Cour

Instaurer un mécanisme de protection pour éviter les restrictions budgétaires (minimum budget n-1, accord du Haut conseil de justice pour toute variation...)

Doter les juridictions suprêmes d'un budget de programme spécifique

Disposer de l'autonomie de gestion du budget de la Cour

Disposer d'une structure administrative et budgétaire d'un haut niveau de compétence avec des personnels bénéficiant d'une formation continue adaptée

Doter les juridictions d'un modèle comptable performant avec comptabilité analytique

Assurer une gouvernance démocratique et un mode de contrôle externe respectant l'indépendance juridictionnelle de la Cour

Assurer la qualité de la justice en retenant une méthode d'évaluation adaptée au regard des objectifs fixés (cf. Cour fédérale Suisse)

Rendre compte à la représentation nationale et aux citoyens