

Brèves réflexions sur le budget de la justice de la France

La justice intéresse peu le monde politique. Elle n'est jamais un sujet de campagne... et personne n'est élu en promettant d'améliorer le fonctionnement de notre système judiciaire.

Depuis 35 ans, les réformes politiques des Gardes des Sceaux connues du grand public sont au nombre de deux : la suppression de la peine de mort et le mariage pour tous.

Le reste, le quotidien des citoyens, des entreprises, des collectivités publiques, fonctionne cahin-caha, la machine à délivrer des décisions, issue de la Révolution et de l'Empire, étant huilée par la bonne volonté de ceux qui la servent, parfois dans une véritable pauvreté. L'état de certaines prisons, les locaux de divers tribunaux peuvent être pitoyables. Mais, de cela, les politiques n'ont visiblement cure... Quelques promotions, de-ci, de-là, quelques décorations, un peu d'argent, quelques recrutements, et on attend.

Après tout, on peut cyniquement attendre car qui se plaindra de façon audible de la situation carcérale ? Qui demandera que des fuites de bâtiments soient réparées quand il en est de même dans les hôpitaux publics ? Qui soutiendra que l'informatique doit être plus performante quand les rames de wagons de banlieue sont dans un état de vétusté préoccupant ?

Il reste que ces renoncements successifs, chacun sans véritable gravité, conduisent la France vers un affaiblissement de son rayonnement international. Or, le droit français est un système emblématique de par le monde, les codes sont invoqués par des centaines de millions de citoyens et restent des modèles pour les pays en voie de développement, la lecture d'un code étant plus simple que la connaissance des précédents jurisprudentiels. Alors, il faut aimer notre justice, la promouvoir et lui garantir les moyens de son efficacité interne.

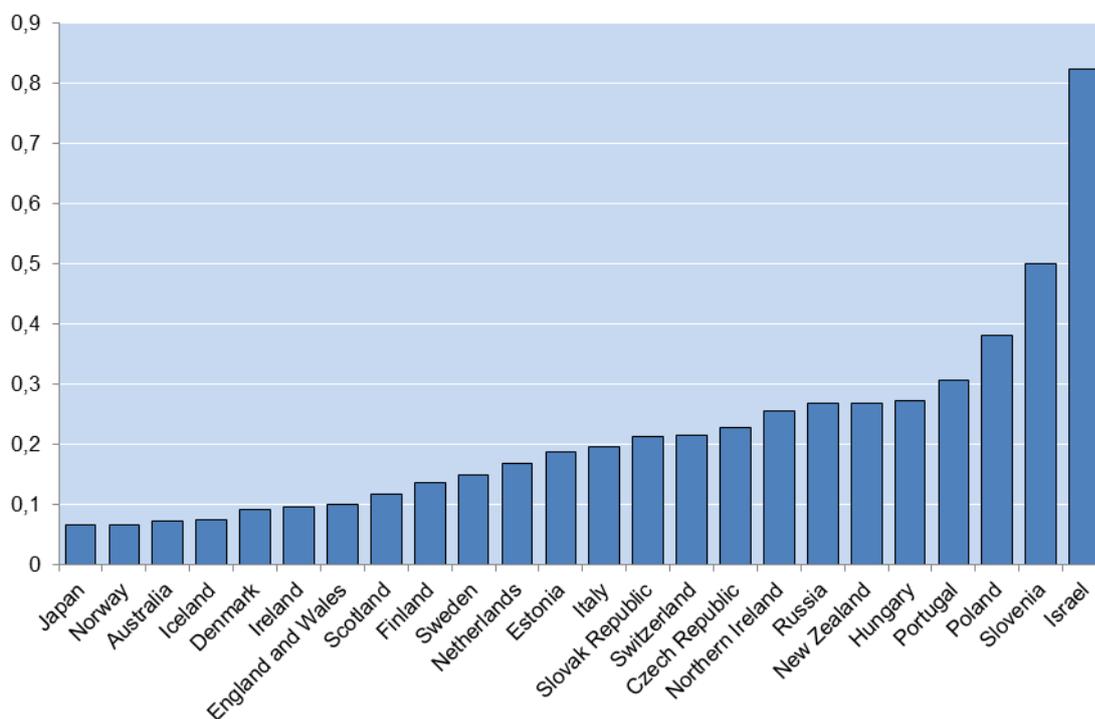
Pourtant force est de constater que le budget n'est pas le reflet de l'engagement qui devrait être celui de l'État (François Falletti : *"il ne peut y avoir de justice sans moyens et le retard accumulé depuis des décennies est gigantesque"* - Le Figaro, lundi 12 septembre 2016).

I. Quelques chiffres pour appréhender la part du budget de la justice dans divers pays du monde

Il est difficile de comparer les budgets alloués à la justice au niveau mondial, dans la mesure où, selon les États, le budget de la justice inclut ou non le budget dédié à l'aide judiciaire et au ministère public.

Ceci posé, il existe de fortes disparités entre les pays quant à la part du budget alloué à la justice. Le budget alloué aux tribunaux, estimé en pourcentage du PIB, est compris entre 0,065 % pour le pourcentage le plus faible (Japon) et 0,825 % pour le pourcentage le plus élevé (Israël).

Budget alloué aux tribunaux par rapport au PIB en pourcentage¹



Japan	0,06538
Norway	0,06598
Australia	0,07202
Iceland	0,07421
Denmark	0,09209
Ireland	0,09534
England and Wales	0,09938
Scotland	0,11604
Finland	0,13595
Sweden	0,14944
Netherlands	0,16827
Estonia	0,18710
Italy	0,19647
Slovak Republic	0,21272
Switzerland	0,21591
Czech Republic	0,22853
Northern Ireland	0,25454
Russia	0,26751
New Zealand	0,26838
Hungary	0,27193
Portugal	0,30633
Poland	0,38163
Slovenia	0,50035
Israel	0,82526

¹ *Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective*, OCDE, 2013.

La France est la sixième puissance mondiale. Elle se place derrière les États-Unis, la Chine, le Japon, l'Allemagne et, désormais, le Royaume-Uni. En tant que sixième puissance mondiale et pays se revendiquant celui des Droits de l'Homme, on attendrait de la France qu'elle soit exemplaire quant à l'importance de la part du budget dédié à la justice. Or, tel n'est pas le cas. Bien qu'elle soit parmi les pays les plus riches du monde, la France accorde un faible budget à sa justice.

En effet, la part du budget public annuel de la France alloué au système judiciaire représente 0,197 % de son PIB par habitant (budget alloué aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire)².

En 2016, la France compte allouer un budget total à la justice de 8,04 milliards d'euros. Ce budget est en augmentation de 1,3 % par rapport à l'année 2015. Toutefois, la France ayant la particularité d'avoir deux ordres de juridictions, ce budget ne vise que la justice judiciaire et ne comprend pas le budget dédié à la justice administrative. On y reviendra.

II. Le budget français par rapport aux budgets européens

La Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) a été établie en septembre 2002 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. La CEPEJ évalue l'efficacité des systèmes judiciaires. Le rapport qu'elle a rendu en 2014 nous éclaire sur les disparités entre les différents pays d'Europe³.

A. La part du budget de la justice

Plusieurs méthodes permettent de comparer l'effort budgétaire consacré au système judiciaire dans les différents pays d'Europe.

Lorsque l'on prend en compte le budget public annuel alloué au système judiciaire (comprenant les tribunaux, l'aide judiciaire et le ministère public) exprimé en part du PIB par habitant, la France est classée 37^e sur les 45 pays européens.

Le budget public annuel alloué au système judiciaire par habitant, dans les pays européens, varie entre 0,132 % du PIB pour la part la plus faible (la Norvège) et 0,82 % pour la part la plus élevée (la Bosnie-Herzégovine). La part de la France représente 0,197 % de son PIB par habitant, ce qui est significativement en-dessous de la moyenne européenne de 0,33 % du PIB par habitant.

Cependant, comme le précise le CEPEJ, il convient de relativiser les données des États les plus riches, qui peuvent apparaître, à tort, comme allouant un faible montant du PIB au système judiciaire en raison de leur niveau élevé de PIB. Cela étant, le budget alloué à la justice en France reste moins élevé que dans d'autres pays européens ayant un PIB également élevé.

² *Rapport sur les "Systèmes judiciaires européens - Edition 2014 (2012) : efficacité et qualité de la justice"*, Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ).

³ Les chiffres présentés ci-après sont issus du *Rapport sur les "Systèmes judiciaires européens - Edition 2014 (2012) : efficacité et qualité de la justice"* de la CEPEJ, basé sur les chiffres de 2012. L'édition 2016, qui portera sur les chiffres de 2014, n'est pas encore disponible.

Si comparer le budget de la justice par rapport au PIB de chaque pays est un moyen de rendre compte de l'effort budgétaire consacré au système judiciaire, il est aussi intéressant de comparer le budget de la justice par rapport au budget public total des pays.

De fortes disparités existent entre les États européens quant à l'effort budgétaire consacré par les pouvoirs publics au fonctionnement de la justice par rapport à l'ensemble de leurs dépenses publiques. Le budget accordé à la justice représente entre 0,6 % de la part des dépenses publiques annuelles, pour la part la plus faible (le Luxembourg), et 5,7 % de la part des dépenses publiques annuelles, pour la part la plus élevée (l'Irlande du Nord)⁴.

Alors que la moyenne européenne annuelle de la part des dépenses publiques allouées à la justice en 2012 était de 2,2 %, la France y consacrait seulement 1,9 % de ses dépenses publiques.

Pour ce qui est du budget annuel total par habitant, la moyenne était de 60,6 € en 2012, avec un budget de 4,7 € en République de Moldavie et 197,7 € en Suisse. La France était légèrement au-dessus de la moyenne avec un budget de 61,2 € par habitant.

À niveau de richesse comparable, ce budget est largement plus faible que celui des Pays-Bas (plus du double avec 125,4 €), de l'Allemagne (près du double avec 114,3 €) et de l'Angleterre et du Pays de Galles (96,5 €). La comparaison avec ces pays est significative, dans la mesure où leur PIB par habitant est comparable (35 772 € pour les Pays-Bas, 32 550 € pour l'Allemagne, 30 292 € pour l'Angleterre et le Pays de Galles et 31 059 € pour la France).

Il convient également de relever que le budget de l'Italie est de 76,7 € par habitant alors que son PIB par habitant (25 729 €) est moindre que celui de la France.

Le budget de la France est pratiquement équivalent à celui du Portugal qui est de 57,8 €, alors que son PIB par habitant est égal à la moitié de celui de la France (15 607 € par habitant pour le Portugal contre 31 059 € pour la France).

L'effort budgétaire pour la justice n'est pas, en France, à la hauteur de sa position économique.

⁴ Dans le rapport de la CEPEJ, les résultats du Royaume-Uni sont présentés séparément pour l'Angleterre et le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord, car les trois systèmes judiciaires sont organisés différemment et fonctionnent de manière indépendante.

Tableau 1 : Comparaison du budget des systèmes judiciaires européens (chiffres de 2012)

Pays	Population	PIB En €/habitant	Budget public alloué aux systèmes judiciaires (tribunaux, aide judiciaire et ministère public)	
			En €	En €/habitant
Allemagne	80 233 100	32 550	9 170 186 780	114,3
Autriche	8 451 860	36 430	770 790 000	91,2
Belgique	11 161 642	34 000	998 125 000	89,4
Espagne	46 006 414	22 300	1 489 804 631	32,4
Finlande	5 426 674	35 571	362 713 356	66,8
France	65 585 857	31 059	4 014 305 137	61,2
Italie	59 685 227	25 729	4 575 001 196	76,7
Pays-Bas	16 778 025	35 772	2 103 688 000	125,4
Angleterre et Pays de Galles	56 567 800	30 292	5 457 335 444	96,5
Portugal	10 487 289	15 607	605 812 816	57,8
Norvège	5 051 000	79 235	526 767 700	104,3
Moyenne ⁵	17 458 452	22 329	906 151 382	60,6
Médiane	5 426 674	16 417	239 464 939	46,2

Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ.

B. Les effectifs

L'analyse du budget consacré à la justice en France et dans les différents pays d'Europe ne suffit pas pour évaluer l'effort budgétaire consacré au système judiciaire. Il convient d'étudier des éléments plus concrets, parmi lesquels figurent les effectifs.

Or, les effectifs constituent l'un des points faibles du système judiciaire français. S'agissant des juges professionnels, en 2012, la France ne comptait que 10,7 juges professionnels pour 100 000 habitants, soit moitié moins que la moyenne des pays du Conseil de l'Europe qui est de 21. À niveau de richesse comparable, l'Allemagne en compte plus du double avec 24,7 juges, ce qui est également le cas de l'Autriche avec 18,3 juges et de la Finlande avec 18,1 juges. En outre, au Portugal, on compte 19,2 juges professionnels pour 100 000 habitants, alors que son PIB par habitant est moitié moindre que celui de la France⁶.

⁵ Les moyennes et médianes reportées dans les tableaux 1 à 3 correspondent aux données des 45 pays européens étudiés dans le rapport de la CEPEJ.

⁶ CEPEJ.

Le parquet français détient le record du nombre de dossiers avec 5,2 millions d'affaires reçues en 2012, devant l'Allemagne qui en compte 4,5 millions et l'Italie 3,4 millions. Ce nombre important de dossiers reçus par le parquet devrait être compensé par un nombre important de magistrats traitant ces dossiers.

Or, en France le nombre de procureurs est de 2,9 pour 100 000 habitants, le nombre le plus faible étant de 2,3 procureurs pour 100 000 habitants en Irlande. La proportion de procureurs en France est quatre fois inférieure à la moyenne européenne qui est de 11,8 pour 100 000 habitants. Elle est bien inférieure à celle du Portugal qui est de 14,9 pour 100 000 habitants.

La conséquence de ce faible nombre de procureurs en France, par rapport au nombre de dossiers, est la surcharge de ceux-ci. La France devance les autres pays européens par le nombre de dossiers à traiter pour chaque procureur qui était de 2 758,5 en 2012, alors que la moyenne européenne était de 452 dossiers. Cette proportion est trois fois supérieure à celle de l'Allemagne (875,5 dossiers par procureur) ou encore huit fois supérieure à celle de l'Angleterre et du Pays de Galles (344,8 dossiers par procureur).

Tableau 2 : Comparaison des effectifs des systèmes judiciaires européens

	Population	PIB	Juges professionnels	Juges non professionnels	Procureurs	Avocats	Personnels non-juges des tribunaux
Pays		En €/habitant	Nb/100 000 habitants				
Allemagne	80 233 100	32 550	24,7	122,3	6,5	200,5	66,9
Autriche	8 451 860	36 430	18,3	NC	4,1	93,0	54,8
Belgique	11 161 642	34 000	14,3	23,3	7,4	155,3	48,9
Espagne	46 006 414	22 300	11,2	16,7	5,3	285,5	NC
Finlande	5 426 674	35 571	18,1	40,6	7,4	35,7	40,8
France	65 585 857	31 059	10,7	38,0	2,9	85,7	33,2
Italie	59 685 227	25 729	10,6	5,5	3,2	379,0	40,5
Pays-Bas	16 778 025	35 772	14,4	NC	4,7	101,3	37,3
Angleterre et Pays de Galles	56 567 800	30 292	3,6	41,1	4,8	NC	30,6
Portugal	10 487 289	15 607	19,2	NC	14,9	270,2	58,3
Norvège	5 051 000	79 235	11,0	851,3	12,2	138,0	16,3
Moyenne⁷	17 458 452	22 329	21,0	113,3	11,8	139,5	65,4
Médiane	5 426 674	16 417	17,7	43,6	10,4	105,8	53,6

Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ.

⁷ Cf. note de bas de page n° 5.

C. L'aide judiciaire

Le système d'aide judiciaire mesure l'accès au droit des plus pauvres. On y entend l'aide judiciaire dans un sens large, incluant par exemple les frais des structures d'aide judiciaire, les politiques d'information des justiciables ou les dispositifs permettant de soutenir les justiciables dans les procédures de prévention des procédures contentieuses.

Le budget public annuel alloué à l'aide judiciaire en 2012 est de 5,60 € par habitant en France. Ce montant est en-dessous de la moyenne européenne qui est de 8,63 €. Il est compris entre 0,02 € (Albanie) et 53,55 € (Norvège). À niveau de richesse comparable, le budget de la France est largement inférieur à celui de l'Angleterre et du Pays de Galles (41,55 €), ou encore des Pays-Bas (28,79 €), mais au-dessus du budget de l'Allemagne (4,29 €) par habitant.

Pour permettre de mesurer l'effort budgétaire consenti par rapport à la richesse du pays, il convient de prendre en compte un ratio intégrant le PIB. Le budget public annuel alloué à l'aide judiciaire par habitant est compris entre 0,00038 % (Croatie) et 0,26 % (Irlande du Nord). La France réserve 0,01803 % du PIB par habitant pour l'aide judiciaire, soit moins que l'Irlande du Nord, l'Angleterre et le Pays de Galles (0,14 %), les Pays-Bas (0,08 %), le Portugal (0,0337 %), mais plus que l'Allemagne (0,01319 %).

Tableau 3 : Comparaison du budget alloué à l'aide judiciaire des systèmes judiciaires européens

Pays	Population	PIB En €/habitant	Aide judiciaire	
			En €/habitant	En % du PIB / habitant
Allemagne	80 233 100	32 550	4,29	0,01319
Autriche	8 451 860	36 430	2,25	0,00617
Belgique	11 161 642	34 000	7,80	0,02293
Espagne	46 006 414	22 300	0,80	0,00360
Finlande	5 426 674	35 571	12,47	0,035
France	65 585 857	31 059	5,60	0,01803
Italie	59 685 227	25 729	2,57	0,00999
Pays-Bas	16 778 025	35 772	28,79	0,08
Angleterre et Pays de Galles	56 567 800	30 292	41,55	0,14
Portugal	10 487 289	15 607	5,26	0,0337
Norvège	5 051 000	79 235	53,55	0,07
Moyenne ⁸	17 458 452	22 329	8,63	0,02394
Médiane	5 426 674	16 417	2,30	/

Source : Rapport d'évaluation des systèmes judiciaires européens - Edition 2014 - CEPEJ.

⁸ Cf. note de bas de page n° 5.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, 1 396 affaires en ont bénéficié pour 100 000 habitants en France. La France se situe parmi les pays qui font le plus bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, mais elle reste derrière l'Irlande du Nord (3 148 affaires pour 100 000 habitants), les Pays-Bas (2 900) ou encore le Portugal (1 592). De plus, la France se distingue par le choix d'octroyer l'aide juridictionnelle à un grand nombre d'affaires sur la base d'une indemnisation forfaitaire de l'avocat. Or, chaque avocat sait que cette indemnisation est gravement insuffisante.

III. Présentation du budget de la justice en France

La France se distingue des autres pays, dans la mesure où elle possède deux justices distinctes : la justice judiciaire et la justice administrative. Cette division a un impact sur le budget qui ne peut être appréhendé de façon simple. Ainsi, le budget de la justice pour l'année 2016, qui est de 8,04 milliards d'euros, ne concerne que la Place Vendôme. Le budget de la justice administrative est un budget distinct relevant du Premier ministre.

A. La répartition du budget de la justice

Le budget de la justice se répartit entre les catégories suivantes : justice judiciaire, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, accès au droit et à la justice, conduite et pilotage de la politique de la justice et Conseil supérieur de la magistrature. Les budgets les plus importants sont accordés à l'administration pénitentiaire (3 409 millions d'euros de crédits de paiement pour 2016) et à la justice judiciaire (3 087 millions d'euros de crédits de paiement pour 2016)⁹.

Le tableau suivant montre l'évolution du budget de la justice en France ces cinq dernières années.

⁹ Budget de la justice 2016, édition de septembre 2015, Ministère de la Justice.

Tableau 4 : Budget de la justice en France entre 2010 et 2015 (hors justice administrative)

En millions d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Crédits de paiement	6 844,31	7 138,08	7 300,24	7 574,29	7 661,18	7 939,44
Répartition par programme						
Justice judiciaire	2 835,07	2 901,47	2 998,90	3 034,80	3 053,58	3 078,89
Administration pénitentiaire	2 691,44	2 821,79	2 965,64	3 130,18	3 171,29	3 396,56
Protection judiciaire de la jeunesse	774,05	757,64	754,55	765,88	757,89	777,78
Accès au droit et à la justice	294,86	331,34	311,1	337,95	381,57	363,07
Conduite et pilotage de la politique de la justice	248,89	267,04	267,03	301,94	293,36	318,77
Conseil supérieur de la magistrature	/	/	3,01	3,54	3,49	4,37
Autorisations d'engagement	7 388,63	7 252,19	9 215,50	7 043,44	7 388,16	9 239,76
Part du budget de la Mission Justice dans le budget général de l'État - crédits de paiement - (en %)	2,43	2,49	2,54	2,64	2,66	2,68

Source : Chiffres clés de la justice, de 2010 à 2015. Ministère de la Justice.

La justice judiciaire comprend la justice civile et la justice pénale. En 2014, en matière civile et commerciale, 2 618 374 décisions ont été rendues, comprenant 160 923 décisions rendues par les juridictions commerciales et 188 189 décisions rendues par les conseils de prud'hommes. En matière pénale, 1 203 339 décisions ont été rendues¹⁰. Ainsi, le coût budgétaire de chaque affaire est de 799 € (3 053 580 000 / 3 821 713 = 799).

¹⁰ Chiffres clés de la justice 2015, Ministère de la Justice.

Le budget alloué à la justice administrative n'est pas compris dans le budget de la justice. En 2014, le budget de la justice administrative était de 375,08 millions d'euros. La même année, les juridictions administratives ont réglé 230 477 affaires. Le coût de chaque affaire ressort ainsi à 1 627,40 €, soit le double de l'ordre judiciaire. Cette différence de moyens montre combien les juridictions administratives sont privilégiées au détriment des juridictions judiciaires.

En 2015, le budget de la justice judiciaire comprenait 4 848,61 millions d'euros de dépenses de personnel, soit 61 % de son budget. En matière de justice administrative, en 2015, 318,68 millions d'euros étaient consacrés aux dépenses de personnel, soit 83 % de son budget.

Tableau 5 : Budget de la justice administrative en France entre 2010 et 2015 (crédits de paiement en millions d'euros)

2010	2011	2012	2013	2014	2015
302,61	338,0	NC	369,59	375,08	383,19

Source : Chiffres clés de la justice, de 2010 à 2015. Ministère de la Justice.

Cependant, cette différence de budget du coût par dossier pour la justice administrative et la justice judiciaire n'a pas d'impact conséquent sur le délai de règlement des affaires. En 2014, le délai moyen de traitement des affaires était de 11 mois pour les cours administratives d'appel contre 11,8 mois pour les cours d'appel de l'ordre judiciaire (hors référés). Le délai moyen est même plus long pour les tribunaux administratifs que pour les tribunaux de première instance de l'ordre judiciaire. En 2014, ce délai était de 10 mois pour les tribunaux administratifs, alors que la durée moyenne d'une affaire était de 6,9 mois pour les tribunaux de grande instance et de 4,7 mois pour les tribunaux d'instance et juridictions de proximité (hors référés).

Tableau 6 : Justice civile : durée moyenne de traitement des affaires (en mois)

	2014	
	Toutes affaires	Référés
Cours d'appel	11,8	2,0
Tribunaux de grande instance	6,9	2,0
Tribunaux d'instance et juridictions de proximité	4,7	3,6
Conseils de prud'hommes	13,0	1,8
Tribunaux de commerce	5,0	1,9

Source : Chiffres clés de la justice, 2015. Ministère de la Justice.

Tableau 7 : Activités des juridictions administratives en 2014

	Conseil d'État	Cours administratives d'appel	Tribunaux administratifs ¹¹
Requêtes Affaires enregistrées ¹²	12 082	29 857	195 625
Affaires réglées	12 252	29 930	188 295
Affaires en instance au 31 décembre	6 199	27 501	157 262
Délai de traitement des affaires (en mois)	8,0	11,0	10,0

Source : Chiffres clés de la justice, 2015. Ministère de la Justice.

Tableau 8 : Les moyens de la juridiction administrative en 2015

	Montants (en millions d'euros) 2015
Crédits de paiement	383,19
Dépenses de personnel (titre II)	318,68
Fonctionnement, investissement, interventions (autres titres)	52,21
Frais de justice	12,30

Source : Chiffres clés de la justice, 2015. Ministère de la Justice.

Le budget de la justice comprend un poste spécifique à l'administration pénitentiaire qui est de 3 171,29 millions d'euros de crédits de paiement consommés pour 2014. Ce budget est supérieur à celui alloué pour la justice judiciaire. Le budget prévu pour l'administration pénitentiaire pour 2016 est de 3 409 millions d'euros. En dépit du fait que ce montant est le plus important parmi les différents postes du budget de la justice, les montants alloués à l'administration pénitentiaire restent largement insuffisants. Pour 57 841 places au 1^{er} janvier 2015, 77 291 personnes étaient écrouées à cette même date (60 742 condamnés et 16 549 prévenus) dans 188 établissements pénitentiaires. En 2014, il y avait 86 683 entrants en prison pour 87 275 sortants. En outre, 172 007 personnes étaient prises en charge par le milieu ouvert au 1^{er} janvier 2015.

¹¹ Y compris les collectivités d'Outre-Mer.

¹² Plusieurs requêtes fondées sur un même texte peuvent être regroupées en une seule affaire.

B. Les effectifs

L'ordre judiciaire compte 1 135 juridictions contre seulement 51 juridictions de l'ordre administratif, soit 22 fois plus. Si on divise le budget de la justice judiciaire 2015 par le nombre de juridictions de l'ordre judiciaire, on obtient un coût de 2 712 678 € par juridiction ($3\,078\,890\,000 / 1\,135 = 2\,712\,678$). En faisant la même équation avec le budget de la justice administrative 2015 et le nombre de juridictions de l'ordre administratif, on obtient un budget environ quatre fois plus élevé de 7 513 530 € par juridiction ($383\,190\,000 / 51 = 7\,513\,530$).

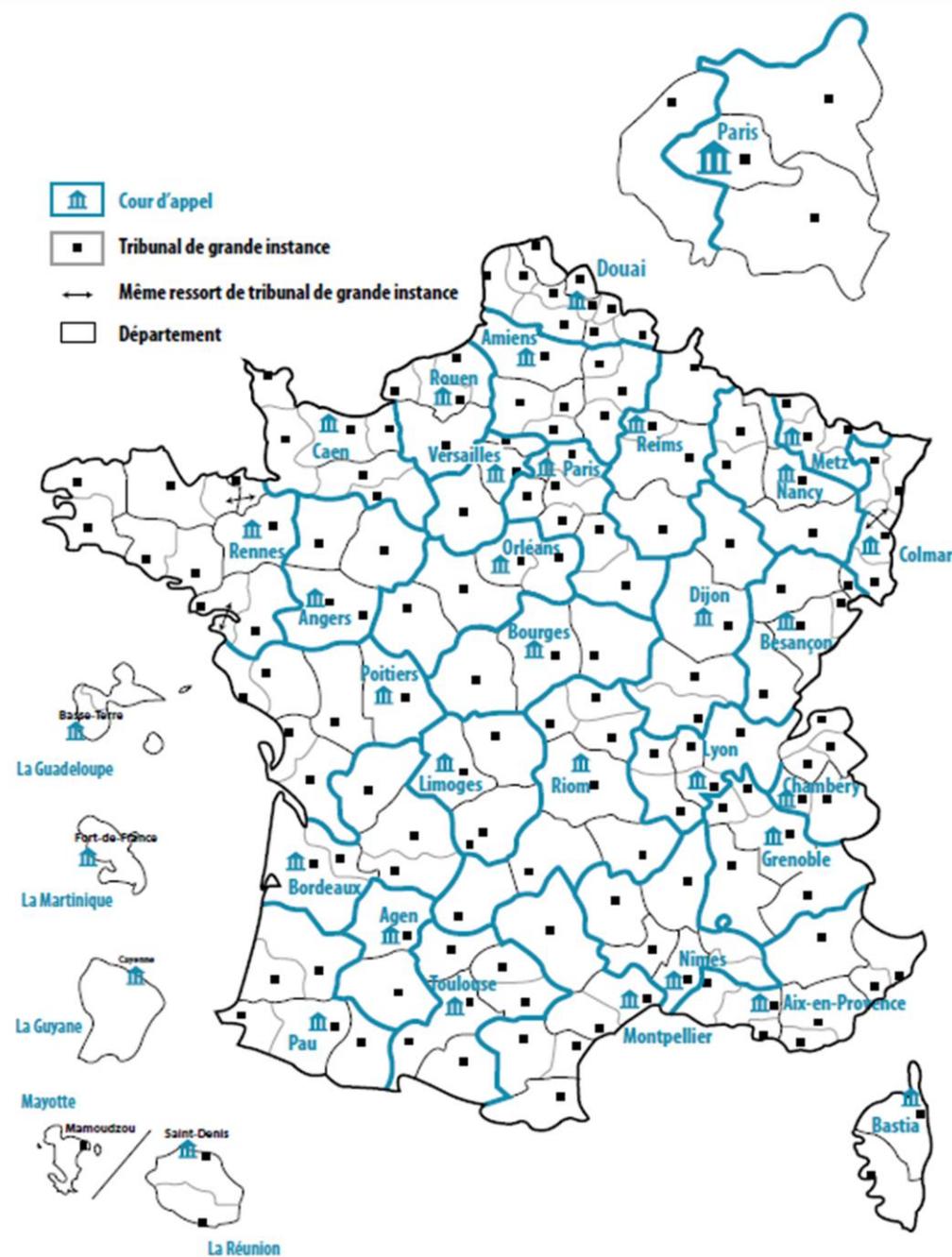
Tableau 9 : Nombre de juridictions (chiffres 2015)

Juridictions de l'ordre judiciaire (y compris les collectivités d'outre-mer et territoriales)	Juridictions de l'ordre administratif
1 cour de cassation 36 cours d'appel 1 tribunal supérieur d'appel 164 tribunaux de grande instance (dont 16 à compétence commerciale) 4 tribunaux de première instance (dont 2 à compétence commerciale) 155 tribunaux pour enfants 115 tribunaux des affaires de sécurité sociale 307 tribunaux d'instance et tribunaux de police 210 conseils de prud'hommes 6 tribunaux de travail 136 tribunaux de commerce et tribunaux de première instance à compétence commerciale	1 conseil d'État 8 cours administratives d'appel 42 tribunaux administratifs
<u>Total : 1 135</u>	<u>Total : 51</u>

Source : Chiffres clés de la justice, 2015. Ministère de la Justice.

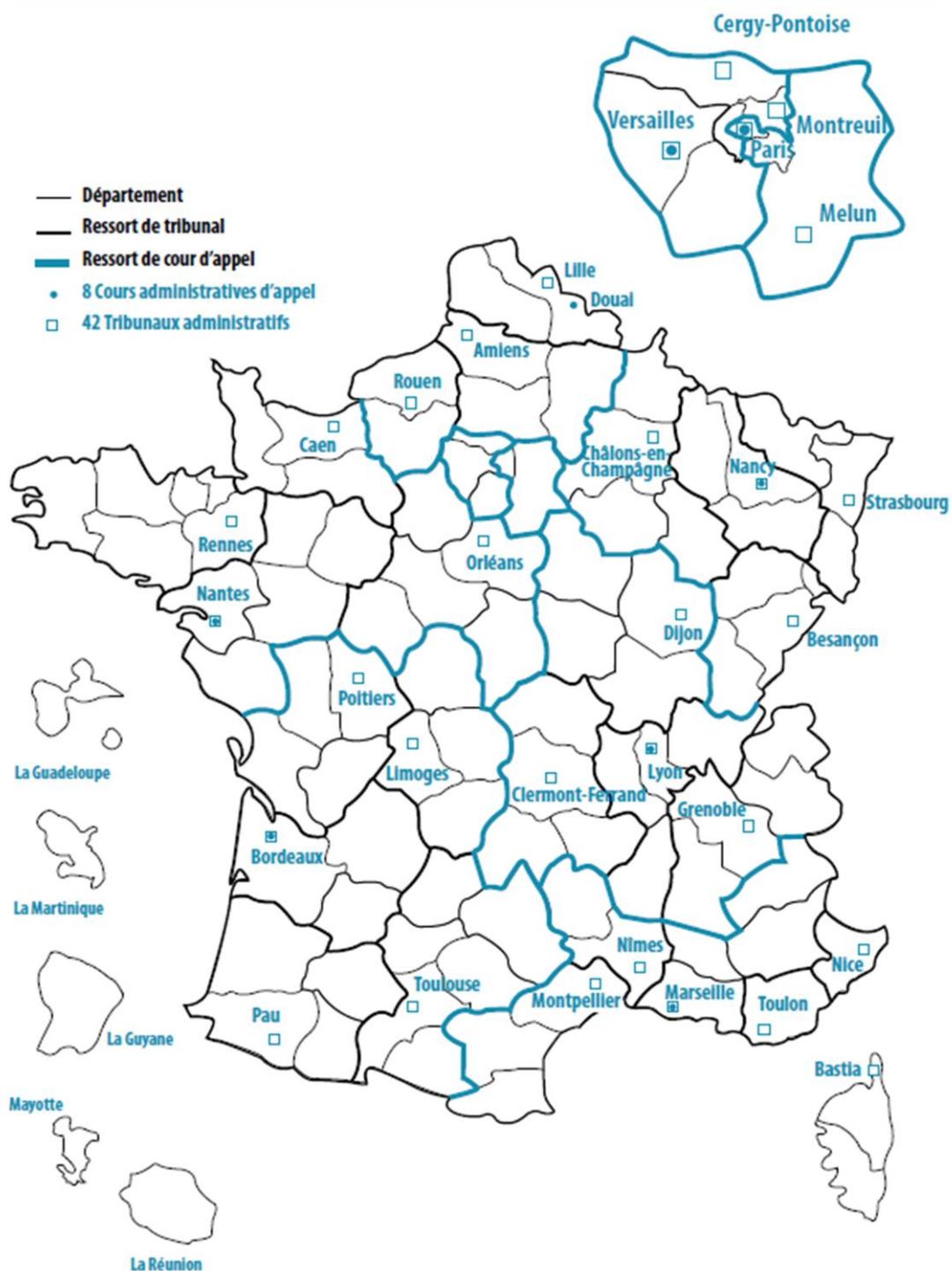
LES JURIDICTIONS

Compétences territoriales des juridictions de l'ordre judiciaire



Source : Ministère de la Justice/DSJ

Compétences territoriales des juridictions administratives au 01/01/2015



Source : Conseil d'État

En 2015, 78 941 emplois étaient comptabilisés pour l'ensemble de la Mission Justice, c'est-à-dire pour l'ordre judiciaire. Les catégories d'emplois retenues à l'entrée en vigueur de la LOLF sont : les magistrats de l'ordre judiciaire (cat. 1), les personnels d'encadrement (cat. 2), les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif B (cat. 3), les administratifs et techniques B (cat. 4), les personnels de surveillance C (cat. 5) et les administratifs et techniques C (cat. 6). Les personnels des juridictions administratives et de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui ne figurent plus dans le périmètre de la mission à l'entrée en vigueur de la LOLF, ne sont pas intégrés à cet ensemble.

Tableau 10 : Les effectifs réels en 2015 (en équivalent temps plein travaillé)

	2014	2015
Ensemble de la Mission Justice	76 509	78 941
Justice judiciaire	31 036	31 641
Administration pénitentiaire	35 271	36 758
Protection judiciaire de la jeunesse	8 312	8 567
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	1 872	1 953
Conseil supérieur de la magistrature	18	22

Source : Chiffres clés de la justice, 2015. Ministère de la Justice.

Le plafond autorisé d'emplois pour 2014 dans l'ordre judiciaire était de 31 640 contre 3 723 emplois effectifs dans l'ordre administratif en 2014, soit 8 fois moins. Alors qu'il y a 22 fois plus de juridictions dans l'ordre judiciaire que dans l'ordre administratif, il n'y a que 8 fois plus d'emplois. Cette différence montre à quel point l'ordre administratif a bénéficié de moyens plus importants que l'ordre judiciaire.

**Tableau 11 : Présentation des emplois par catégorie dans l'ordre judiciaire
(en équivalent temps plein travaillé)**

Catégorie d'emplois	Plafond autorisé pour 2014	Plafond autorisé pour 2015	Plafond autorisé pour 2016
Magistrats de l'ordre judiciaire	9 174	9 125	9 277
Personnels d'encadrement	2 950	2 930	2 995
B - métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	8 915	9 083	9 413
B - administratifs et techniques	442	482	512
C - administratifs et techniques	10 159	10 021	9 885
Total	31 640	31 641	32 082

Source : Annexe à la LOLF 2016 et 2015 - Présentation des crédits et des emplois du programme 166 - Justice judiciaire.

Tableau 12 : Effectifs de la juridiction administrative en 2014

Catégorie d'emplois	Effectifs
Agents dans les TAA et CAA	1 437
Magistrats des TAA et CAA	1 133
Agents du Conseil d'État	422
Agents de la Cour nationale du droit d'asile	339
Membres du Conseil d'État	232
Assistants de justice au Conseil d'État et dans les TAA et CAA	160
Total	3 723

Source : Bilan d'activité du Conseil d'État de 2014.

Le rapport législatif "Projet de loi de finances pour 2015 : Justice judiciaire et accès au droit"¹³ reconnaît que les juridictions judiciaires sont toujours confrontées à un manque de moyens persistant qui conduit à des effectifs trop faibles et un personnel sous tension. En outre, au début de l'année 2014, le nombre de postes laissés vacants dans les juridictions atteignait en moyenne 5 % de l'effectif total des magistrats en juridiction (395 postes pour un effectif théorique de 7 853 magistrats) et 7,6 % de celui des fonctionnaires (1 603 pour un effectif théorique de 21 105). La situation (voir tableaux 13 et 14) ne s'est pas améliorée en 2015.

¹³ Avis n°114 (2014-2015) de M. Yves Détraigne fait au nom de la Commission des lois déposé le 20 novembre 2014.

Tableau 13 : Comparaison entre l'effectif réel et théorique des magistrats affectés en juridictions, hors Cour de cassation

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs théoriques	7844	7740	7740	7687	7687	7829	7853	7887
Effectifs réels	7630	7710	7708	7594	7521	7489	7458	7483
Solde	- 214	- 30	- 32	- 93	- 166	- 340	- 395	- 404
Taux de vacance d'emploi	2,73 %	0,39 %	0,41 %	1,21 %	2,16 %	4,34 %	5,03 %	5,12 %

Source : Sénat, Projet de loi de finances pour 2016, justice judiciaire et accès au droit.

Tableau 14 : Comparaison entre l'effectif réel et théorique des fonctionnaires affectés en juridictions ou en service administratif régional

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs théoriques	21274	21189	20902	20778	20929	21025	21105	21174
Effectifs réels	20247	20076	19997	19837	19509	19419	19502	19680
Solde	- 1027	- 1113	- 905	- 941	- 1420	- 1606	- 1603	- 1494
Taux de vacance d'emploi	4,83 %	5,25 %	4,33 %	4,53 %	6,78 %	7,64 %	7,60 %	7,06 %

Source : Sénat, Projet de loi de finances pour 2016, justice judiciaire et accès au droit.

C. L'accès au droit et à la justice

L'aide juridictionnelle constitue l'outil privilégié de l'accès au droit et à la justice pour les personnes les moins fortunées.

En 2015, le budget s'élevait à 363 millions d'euros. En 2016, le budget a été porté à 405 millions d'euros. Cette augmentation du budget est liée à l'élévation du plafond de l'aide judiciaire totale (1 000 € / mois), ce qui devrait permettre à 100 000 justiciables de plus d'en bénéficier.

Chacun sait que ce budget reste gravement insuffisant et que les indemnités versées couvrent parfois à peine les frais de fonctionnement d'un cabinet d'avocat. Les chiffres des budgets des autres pays européens sont d'ailleurs éloquents. En 2012, le budget consacré à l'aide judiciaire était de 2 350 millions d'euros au Royaume-Uni et de 483 millions d'euros au Pays-Bas¹⁴...

Comme cela a été mentionné précédemment, la France se situe parmi les pays d'Europe qui font bénéficier le plus de justiciables de l'aide juridictionnelle. En 2014, il y a eu 896 786 admissions à l'aide juridictionnelle dont 539 606 admissions pour des contentieux civils et administratifs et 355 558 admissions pour des contentieux pénaux.

¹⁴ *Rapport sur les "Systèmes judiciaires européens - Edition 2014 (2012) : efficacité et qualité de la justice de la CEPEJ*

Tableau 15 : Admissions à l'aide juridictionnelle 2014

Nombre total d'admissions	896 786
<i>Dont procédures avec commission d'office</i>	<i>301 678</i>
Admissions à l'aide totale	807 418
Admissions à l'aide partielle	89 368
Admissions sur contentieux civils et administratifs	539 606
Admissions sur contentieux pénaux	355 558
Non renseignés	1 622

Source : Chiffres clés de la justice, 2015. Ministère de la Justice.

IV. Propositions pour une meilleure gestion du budget de la justice

L'étude menée permet de comprendre, d'une part, le retard budgétaire de la France par rapport aux autres pays européens comparables à elle, d'autre part, l'incroyable différence de prix de revient d'une décision selon qu'elle est rendue par les juridictions judiciaires ou administratives. Si l'on voulait caricaturer, on dirait que l'État soigne les juges qui le jugent.

Il faut donc réfléchir à plusieurs solutions d'ambition différente.

A. La conservation des ordres administratif et judiciaire

Dans cette hypothèse, il reste à poursuivre deux tâches menées par la Chancellerie, réorganiser la carte judiciaire et spécialiser les tribunaux.

1. La réorganisation de la carte judiciaire

Depuis la réforme de la carte judiciaire engagée en 2007, près d'une juridiction sur quatre a été supprimée, leur nombre passant au total de 1 190 à 863 (mais 3 tribunaux de grande instance ont depuis lors été recréés à Saint-Gaudens, Saumur et Tulle, ainsi que 4 chambres détachées dans d'autres villes où le TGI avait été supprimé). Cependant, cette réforme ne concernait que les juridictions de première instance.

Depuis l'engagement de la réforme de 2007, le nombre de juridictions est passé :

- de 35 à 36 pour les cours d'appel (une cour d'appel a été créée à Cayenne) ;
- de 181 à 164 pour les tribunaux de grande instance ;
- de 473 à 307 pour les tribunaux d'instance et tribunaux de police ;
- de 187 à 136 pour les tribunaux de commerce ;
- de 271 à 210 pour les conseils de prud'hommes.

Or, nombre de ces tribunaux ont encore une activité très faible. C'est pourquoi il est essentiel de poursuivre la réforme, comme le préconise la Cour des comptes dans son rapport annuel de 2015¹⁵, ainsi que d'étendre cette réforme aux tribunaux de commerce et aux cours d'appel.

Cette démarche est cohérente avec la pratique des États européens. En effet, depuis 2008, près de la moitié des 47 États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés dans une réduction du nombre de juridictions.

Le Ministère de la Justice s'est fondé principalement sur des critères d'activité pour mettre en œuvre la réforme de la carte judiciaire.

Pour les tribunaux de grande instance, le seuil d'activité a été fixé à 1 550 affaires civiles (hors référés) et/ou 2 500 affaires pénales poursuivables. Cependant, quel que soit le niveau d'activité, les TGI ont été maintenus quand il n'y en avait pas d'autre dans le département, ou qu'un établissement pénitentiaire de plus de 400 places figurait dans leur ressort.

Pour les tribunaux d'instance et les juridictions de proximité, le seuil d'activité minimal a été fixé à 615 affaires civiles nouvelles par an et par magistrat. Mais tous les TI situés au siège d'un TGI, ou dans les villes où le TGI était supprimé, ou situés à plus d'une heure de transport du TI de rattachement, ont été maintenus. Enfin, les conseils de prud'hommes (CPH) dont l'activité était inférieure à 300 affaires nouvelles par an n'avaient pas vocation à être maintenus.

Pour les tribunaux de commerce, ce seuil a été fixé à 400 procédures contentieuses par an.

L'une des critiques de la réforme porte sur son impact négatif sur le personnel du Ministère de la Justice. Cependant, il n'a pas été défavorisé par la réforme, puisque le versement de la prime de restructuration n'a pas été subordonné à un changement effectif de résidence familiale et n'a pas non plus été modulé en fonction des distances, comme cela a pu être le cas dans d'autres ministères. Au total, 1 196 magistrats et fonctionnaires ont bénéficié de la prime de restructuration, pour un montant total de 14,8 millions d'euros.

Un autre point positif est que l'enveloppe budgétaire prévue pour la réforme a été respectée, démontrant qu'il est possible de réorganiser la carte judiciaire à coût maîtrisé.

En effet, une enveloppe budgétaire totale de 457 millions d'euros était prévue et le coût de la réforme s'est élevé, selon les estimations de la Cour des comptes, à 413 millions d'euros.

Selon la Cour des comptes, les économies de fonctionnement liées à la réforme s'élèvent à un rythme annuel de 9,1 millions d'euros par an se découplant comme suit : 92 % de ce montant au titre des dépenses de fonctionnement courant, 8 % au titre des locations immobilières. 55 % des économies résultent de la restructuration des TI et 38 % de la restructuration des TGI.

¹⁵ *Rapport public annuel*, 11 février 2015, Cour des comptes.

À titre d'exemples :

- la Cour d'appel de Rennes évalue à 333 000 € par an les économies de fonctionnement permises par la réforme en comparant les coûts de fonctionnement avant et après réforme, soit une baisse de 9 % ;
- dans le ressort de la Cour d'appel de Nancy, la différence constatée entre les coûts de fonctionnement actuels et les coûts antérieurs à la réforme s'élève à 629 000 € par an, soit plus de 50 % d'économie ;
- quant à la Cour d'appel de Rouen, bien que plus limitée en valeur, la diminution s'élève à 134 000 € par an, soit 17 % d'économie.

Au niveau des suppressions de postes devenus vacants et des redéploiements, l'économie de gestion réalisée s'élève à environ 16 millions d'euros par an selon la Cour des comptes¹⁶.

En outre, comme le constate la Cour des comptes, la réforme a eu des effets positifs sur la productivité des tribunaux de grande instance. En effet, si l'on constate dans toutes les juridictions un léger accroissement du délai de jugement, les juridictions concernées par la réforme demeurent plus performantes que les autres à ce niveau.

En ce qui concerne les tribunaux d'instance, la réforme n'a pas permis de contrecarrer la tendance générale à la détérioration des délais de traitement constatée sur l'ensemble du territoire, mais cette dégradation n'est pas propre aux tribunaux concernés par la réforme. Cette dégradation est liée aux difficultés d'absorption d'une ou plusieurs juridictions dont l'activité cumulée représentait une charge de travail équivalant à l'activité initiale de la juridiction de rattachement, ainsi qu'au surcroît d'activité que la crise économique, la réforme du contentieux du surendettement et, surtout, la réforme des tutelles sur les majeurs ont imposé à ces juridictions.

En ce qui concerne le délai de traitement des affaires des conseils de prud'hommes concernés par la réforme, il était en 2012 meilleur que celui des autres CPH (14,9 mois contre 15,5 mois) mais il tend aujourd'hui à rejoindre la moyenne nationale.

Une autre critique de la réforme porte sur la supposée baisse de l'accès au droit par les justiciables. Or, si la réforme de la carte judiciaire a laissé des zones moins bien dotées, elles correspondent, en règle générale, à des régions de faible densité démographique, dans lesquelles la demande de justice ne peut suffire à alimenter l'activité d'une juridiction isolée.

¹⁶ Cette somme doit se comprendre comme un maximum, dont une part, non évaluée, n'est pas imputable à la réforme car il n'est pas possible de déterminer avec exactitude, parmi les suppressions d'emplois, celles qui sont directement imputables à la réforme.

Ainsi, pour les TGI, il n'est pas démontré que la réforme ait pénalisé de façon significative les justiciables dans les régions où des juridictions ont été supprimées. Tout au plus peut-on noter que, dans trois ressorts seulement (Agen, Saint-Brieuc et Clermont-Ferrand), la baisse est plus élevée que la moyenne. Hormis ces trois cas, les baisses d'activité constatées sont conformes à celles observées sur le plan national et dans la continuité de celles observées avant 2011.

En ce qui concerne les tribunaux d'instance concernés par la réforme, l'évolution de leur activité est semblable à celle constatée pour les tribunaux d'instance qui n'ont pas été touchés par la réforme.

La Cour des comptes estime également que l'examen de l'évolution des dépenses d'aide juridictionnelle ne conduit pas à affirmer que la réforme ait entraîné une diminution des recours introduits par les justiciables économiquement modestes.

Ainsi, malgré certaines imperfections et les nombreuses critiques dont elle a fait l'objet, la réforme de la carte judiciaire a globalement atteint ses objectifs de rationalisation à un coût maîtrisé et sans nuire à la qualité de la justice. C'est pourquoi il est nécessaire de poursuivre cette réforme et de l'étendre aux tribunaux de commerce, ainsi qu'aux cours d'appel.

En ce qui concerne les tribunaux de commerce, plus de la moitié n'atteignent pas les 400 procédures contentieuses par an. Certains tribunaux ont une activité réduite, alors qu'ils sont implantés près d'un tribunal plus important. Ainsi, la Cour des comptes préconise depuis 2013 de nouveaux regroupements de tribunaux de commerce permettant de garantir une spécialisation adéquate pour les affaires les plus complexes.

En ce qui concerne les 36 cours d'appel, leurs ressorts sont très variables et ne coïncident ni avec les territoires des 22 régions antérieures à la loi du 16 janvier 2015, ni avec ceux des 9 inter-régions des services déconcentrés du Ministère de la Justice, ceux de l'administration pénitentiaire et ceux de la protection juridique de la jeunesse. Cette carte conduit donc à des chevauchements de compétences territoriales.

Aujourd'hui, avec la réorganisation territoriale ayant ramené à 13 le nombre de régions, il apparaît d'autant plus important de réformer la carte judiciaire pour ramener également à 13 le nombre de cours d'appel en France métropolitaine. Leurs ressorts coïncideront ainsi avec les territoires des régions, rendant plus lisible la carte judiciaire.

2. La spécialisation des juridictions

Il y a deux façons d'organiser le système judiciaire : privilégier une justice de proximité ou privilégier une justice de qualité. Ces deux modes d'organisation étant antagonistes, il est nécessaire de faire un choix et ce choix doit être celui d'une justice de qualité.

En effet, en quoi cela pourrait-il être bénéfique pour les citoyens d'avoir un accès au juge facilité si la justice rendue n'est pas de qualité ?

L'enjeu pour les citoyens n'est pas tant d'avoir accès au juge que d'avoir une justice prévisible et efficace.

Pour répondre à ce besoin d'une justice de qualité, il est nécessaire de poursuivre la spécialisation des juridictions, comme cela a déjà été mis en place en matière de lutte contre la criminalité organisée et la délinquance financière (JIRS), de terrorisme (TGI de Paris), de brevets (TGI de Paris), de marques et dessins et modèles communautaires (TGI de Paris), ou encore de délits maritimes (tribunaux maritimes du Havre, Brest, Bordeaux, Marseille, Cayenne, Saint-Denis).

De même, la spécialisation des tribunaux de commerce prévue par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite "loi Macron", est un exemple à suivre malgré les nombreuses critiques qu'elle suscite.

La "loi Macron", dans l'objectif d'accroître l'efficacité de la justice commerciale, confie à des tribunaux de commerce spécialisés les procédures collectives affectant les entreprises et les groupes les plus importants en nombre de salariés et en chiffre d'affaires (art. L. 721-8 du Code de commerce).

Les juridictions spécialisées retenues sont les tribunaux de commerce de Bobigny, Bordeaux, Dijon, Évry, Grenoble, Lyon, Marseille, Montpellier, Nanterre, Nantes, Nice, Orléans, Paris, Poitiers, Rennes, Rouen, Toulouse et Tourcoing et la chambre commerciale spécialisée du tribunal de grande instance de Strasbourg (décret n° 2016-217 du 26 février 2016).

Cette réforme vise à lutter contre l'insécurité juridique résultant du traitement des procédures collectives par des tribunaux de commerce de petite taille ne possédant pas de compétences suffisantes. La défaillance des grandes entreprises et des groupes d'entreprises est en effet une question très technique et complexe.

En spécialisant certaines juridictions et en y concentrant le traitement des procédures collectives des entreprises les plus importantes, ces juridictions gagneront en expérience et en technicité, ce qui permettra une plus grande sécurité juridique et une justice plus efficace.

B. Le rapprochement des ordres administratif et judiciaire

C'est en fait la seule réforme véritable qui doterait la France de ce qu'elle n'a pas : un pouvoir judiciaire fort.

La séparation des deux ordres est, on le sait, issue de l'inquiétude des pouvoirs qu'avaient les Parlements sous l'Ancien Régime. Les révolutionnaires et l'empereur Napoléon I^{er} ne voulaient pas de juges pour arrêter l'action de l'État. La justice fut ainsi coupée en deux, et l'ordre administratif mettra plusieurs décennies à voir le jour.

Cette séparation n'a plus aucun sens aujourd'hui, sinon créer des disparités entre les deux ordres de juridiction, source de jalousies et de bisbilles, comme on a pu le voir récemment quand certains contentieux furent dévolus aux juges administratifs dans le cadre de la loi sécurité.

L'idée fait d'ailleurs son chemin, tant il est parfois ardu de distinguer les compétences de l'un et de l'autre. Rapprocher les deux ordres de juridiction, c'est faire disparaître des coûts inutiles (le Tribunal des conflits), éviter des pertes de temps et d'argent (le débat sur la compétence), mutualiser les moyens...

Cette nouvelle justice serait puissante, sans que le pouvoir politique puisse arbitrer les compétences à donner à l'un ou à l'autre puisqu'il n'y aurait plus qu'un seul ordre de juridiction.

Cette nouvelle justice serait lisible puisqu'il n'y aurait pas deux Cours supérieures, mais une seule, sous l'autorité suprême du Conseil Constitutionnel.

Je mesure bien le caractère provoquant du projet et les critiques innombrables qui vont s'abattre sur lui. Les conservatismes et les corporatismes de tout poil lutteront pour que rien ne change.

Mais, si rien ne change, ne nous y trompons pas : cette kératinisation sera létale.

Bâtonnier Jean Castelain
21 septembre 2016