

Bertrand Louvel – Autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire : ouverture du groupe de travail

10/10/2016



Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, chers collègues,

Je me réjouis d'être parmi vous aujourd'hui pour l'installation d'un nouveau groupe de travail de la Cour de cassation chargé de réfléchir à une organisation budgétaire de l'autorité judiciaire visant à mieux garantir l'exécution de ses missions.

Je tiens à remercier chacune et chacun d'entre vous d'avoir accepté de participer, à titre personnel, à la réflexion que nous engageons au sein de la Cour.

L'installation de ce nouveau groupe de travail revêt une grande importance pour l'ensemble de l'institution judiciaire alors que celle-ci traverse une crise profonde, dont les manifestations sont multiples (engorgement des procédures, délais de jugement excessifs, pénurie de moyens humains et matériels, classements des contentieux par ordre de priorité, etc.), et qui puise ses racines dans un sous-financement chronique.

Pour bien appréhender la situation de nos cours et tribunaux, il ne suffit pas de rappeler que le budget des juridictions judiciaires s'est accru de 60% au cours de la période 2002-2016, il faut aussi avoir à l'esprit qu'au sein du budget du ministère de la justice, le programme qui leur est dédié entre en concurrence avec ceux d'autres administrations comme

celle des prisons, de telle sorte que leur part qui constituait 44% du budget global du ministère de la justice en 2002 est tombée à 39.18% en 2016.

Toujours sur le plan des comparaisons, il faut aussi souligner que le budget des juridictions de l'ordre administratif a augmenté, dans le même temps, de 109 % ; les différences de nature et de volume entre les deux ordres sont certes significatives¹, mais ces chiffres témoignent cependant d'une réalité : en relevant de la mission « conseil et contrôle de l'Etat » directement rattachée au Premier ministre, la justice administrative jouit à l'évidence d'un positionnement budgétaire plus favorable. Cela lui a permis de bénéficier d'une augmentation de ses moyens à même de mieux répondre à l'accroissement des charges qu'elle a pu connaître.

La question centrale est donc de déterminer si, face à la grande misère de la justice judiciaire, la seule réponse financière -l'accroissement du budget du ministère de la justice - est suffisante.

A ce titre, le projet de loi de finances pour 2017 confirme une tendance plus favorable aux prisons qu'aux juridictions². Une réflexion d'ensemble, c'est-à-dire une mise à plat du financement de l'autorité judiciaire, apparaît dès lors indispensable. Le cadre ministériel dans lequel se déploie l'effort budgétaire pour la justice est-il le plus adapté aux besoins des juridictions ainsi qu'à la mission éminente de gardienne de la liberté individuelle dans la démocratie française que le constituant assigne à la justice ? L'indépendance, que l'article 64 de la Constitution reconnaît à l'autorité judiciaire à cette fin en conformité avec la séparation des pouvoirs, se borne-t-elle à la seule décision juridictionnelle ? Est-il sérieusement concevable que la logique ministérielle qui régit le fonctionnement des cours et tribunaux, appréhende l'environnement de la décision judiciaire dans son ensemble sans affecter, à un moment ou à un autre, son indépendance ?

Au contraire, l'indépendance authentique n'implique-t-elle pas, en tout premier lieu, une autonomie de gestion des moyens humains et matériels ? Est-ce qu'elle n'induit pas que le financement de la justice soit déterminé à tout le moins en l'associant pleinement à l'identification et à la programmation de ses besoins ?

Plutôt donc que de continuer à raisonner selon un modèle ministériel qui a échoué, n'est-il pas temps d'envisager une réforme budgétaire ambitieuse, résolument novatrice, pour permettre à l'autorité judiciaire elle-même d'assurer pleinement les responsabilités de sa gestion face à une opinion publique qui lui impute les défaillances structurelles d'un système qui lui échappe ?

Tandis que les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre financier bénéficient de l'autonomie budgétaire, les juridictions judiciaires sont rattachées à la direction des services judiciaires du ministère de la justice et au budget global de ce ministère.

La question du statut budgétaire de l'autorité judiciaire a déjà fait l'objet de débats devant le parlement dans les années 2000, à l'occasion de la mise en place de la LOLF³. La situation demeure, depuis plus de 15 ans, inchangée et c'est précisément l'absence de toute évolution de l'ordre judiciaire vers plus d'autonomie, au même titre que l'impuissance du dispositif en place à obtenir des résultats significatifs, qui interpelle. Faut-il rappeler qu'au cours d'une audience solennelle de la Cour des comptes le 9 mai 2005, M. Philippe Séguin, alors Premier président, se réjouissant de l'intégration dans la nouvelle mission « conseil et contrôle de l'Etat » du Conseil économique et social ainsi que du Conseil d'Etat et des autres juridictions administratives aux côtés de la Cour des comptes, soulignait déjà : « Pourrais-je simplement formuler le vœu que l'intégration dans le dispositif de la LOLF de la Cour de cassation, des autres juridictions judiciaires et des autorités administratives indépendantes -avec lesquelles nous avons été également en relation étroite- puisse se faire -toutes choses égales par ailleurs- de manière aussi harmonieuse, leur indépendance n'étant pas moins précieuse à la République »⁴ ?

Lorsqu'il s'est prononcé sur les justifications du régime dérogatoire dont bénéficient les pouvoirs publics, le Conseil constitutionnel a jugé que leur autonomie financière « relève du respect de la séparation des pouvoirs »⁵. On ne peut que s'interroger en constatant que l'autorité judiciaire, coeur historique de la justice, se trouve privée de cette autonomie financière que le juge constitutionnel s'accorde pourtant à reconnaître comme la garantie d'une authentique séparation

des pouvoirs.

On se doit de relever que, dès sa création en 1993, la Cour de justice de la République a bénéficié, par simple décision politique, puisque ni la LOLF ni aucun texte ne précisent la liste des pouvoirs publics, de la reconnaissance de ce statut favorable. On doit aussi constater que le Conseil supérieur de la magistrature a obtenu, en 2012, un début d'autonomie en se voyant accorder un programme propre au sein de la mission Justice. Les pistes d'évolution existent donc. Pourquoi en effet ce paradoxe d'une autorité à laquelle la Constitution confie la garde de la liberté individuelle des citoyens mais à laquelle on refuse la confiance pour assurer sa propre gestion ?

Si chacun s'accorde à reconnaître que les dysfonctionnements de la justice sont sérieux, les solutions pour y remédier divergent. C'est pour tenter d'identifier les solutions innovantes aptes à remédier aux carences constatées que Monsieur le Procureur général et moi-même avons décidé de proposer qu'une réflexion approfondie ait lieu sur ce sujet. Compte tenu de la gravité de la situation de notre justice, le temps nous paraît en effet venu de l'aborder, pour être en mesure de soumettre aux autorités politiques des propositions de nature à relever les défis auxquels nous sommes confrontés.

A cette fin, l'autorité judiciaire doit être appréhendée dans toute sa diversité institutionnelle (Conseil supérieur de la magistrature, Cour de cassation et juridictions du fond, siège et parquet). Il est également indispensable d'évaluer les incidences organisationnelles et administratives des évolutions budgétaires susceptibles d'être envisagées. Le chantier est vaste mais mérite d'être ouvert.

L'ampleur du sujet à traiter rend l'identification de solutions éventuelles d'autant plus difficile mais les justiciables qui sont les premières victimes de cette situation méritent mieux que le statu quo d'une organisation qui n'a pas fait ses preuves.

Le groupe que vous constituez et dont Monsieur le professeur Bouvier a accepté d'animer les travaux -qu'il soit à nouveau assuré de notre vive reconnaissance- aura ainsi pour tâche de recenser les difficultés de l'organisation budgétaire actuelle et surtout de formuler, sans exclusive, des recommandations tenant compte à la fois du statut constitutionnel de l'autorité judiciaire, des contraintes de la LOLF et du cadre existant pour d'autres institutions comparables.

Je terminerai ces quelques propos liminaires en précisant que nous espérons la remise de votre rapport au cours du premier semestre 2017. Nous nous retrouverons d'ici là, si vous en êtes d'accord, pour un point d'étape et vous souhaitons, à toutes et à tous, de fructueuses réflexions.

Bertrand Louvel

1. Il est généralement admis que l'activité juridictionnelle représente 90 % du programme des juridictions administratives ; l'activité consultative est minoritaire au Conseil d'Etat et très marginale dans les juridictions subordonnées.
2. Les crédits du programme justice judiciaire progressent de 3.6 % tandis que les crédits du programme administration pénitentiaire progressent de 4.99 %.
3. Sénat, Rapport d'information n° 478 (2004-2005) de M. Roland du Luart, fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2005.
4. Source : Sénat ; La mise en oeuvre de la LOLF dans la justice judiciaire, rapport d'information n° 478, M. Roland du Luart, au nom de la commission des finances, déposé le 13 juillet 2005.
5. Décision du Conseil constitutionnel n°2001-448 DC du 25 juillet 2001, Loi organique relative aux lois de finances, considérant 25.