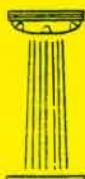


MISSION DE
RECHERCHE



DROIT ET
JUSTICE

**LES BUDGETS DE LA JUSTICE
EN EUROPE
(1990-1997)**

SYNTHESE GENERALE

par

Etienne Douat

COMPARAISON DE SIX PAYS :
FRANCE, ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, ITALIE, ESPAGNE & BELGIQUE,

30 juin 2001

MISSION DE
RECHERCHE



DROIT ET
JUSTICE

**LES BUDGETS DE LA JUSTICE
EN EUROPE
(1990-1997)**

SYNTHESE GENERALE

par

Etienne Douat

COMPARAISON DE SIX PAYS :
FRANCE, ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, ITALIE, ESPAGNE & BELGIQUE,

30 juin 2001

SYNTHESE GENERALE

par

Etienne Douat

Agrégé de Droit public

Professeur à l'université de Montpellier-I

Membre de l'Institut de droit européen des droits de l'Homme

(CNRS-UMR n° 5815)

METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Jean-Yves Caro, professeur à l'université de Paris-II, a publié deux rapports de recherche sur les dépenses judiciaires, l'un sur la République fédérale d'Allemagne (1990), l'autre sur l'Angleterre et le pays de Galles (1991). Il s'agissait de calculer les coûts économiques et budgétaires des systèmes juridictionnels au regard de leur organisation générale et de leur rôle dans la régulation des conflits. Ces travaux nous ont servi de point de départ car ils fournissaient de très nombreuses données ainsi que des analyses pertinentes. Plus tard, la Cour des comptes française a annexé à ses rapports sur l'exécution des lois de finances plusieurs monographies sur le budget de la justice en France.

- La première monographie concernait les années 1991-1994 (rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour 1994, p. 354),
- la seconde traitait la période 1992-1995 (rapport 1995, p. 474),
- et la troisième les années 1994-1997 (rapport 1997, p. 360).

La méthodologie utilisée par la Cour est très innovante car elle définit le budget de la justice comme beaucoup plus large que celui du seul ministère de la Justice. Nous avons repris cette méthode en poussant sa logique jusqu'à son terme : il convient de calculer le budget de la justice de manière pragmatique en ajoutant l'ensemble des crédits quelle que soit leur provenance formelle (ministère de rattachement ou budget local). Les travaux ont pris pour base un tableau dressé par Hélène Marsault, sous-directeur du budget au ministère de la

- Les budgets de la justice en Europe -

Justice. Dès septembre 1998, les chercheurs se sont réunis afin de définir le périmètre français du budget de la justice. En effet, sachant qu'il n'existe pas de périmètre théorique standardisé du budget de la justice, la recherche a décidé d'appliquer le périmètre français du budget de la justice aux cinq autres pays.

Généralement, les études de finances publiques fournissent des postes harmonisés de dépenses pour la défense, l'ordre public, l'éducation et la santé. En revanche, chaque pays ayant sa propre définition du service public de la justice, il est très difficile de comparer les budgets qui lui sont affectés. Pour contourner cette difficulté, les chercheurs sont convenus d'une définition commune du périmètre français du budget de la justice pour l'appliquer ensuite aux cinq autres pays étudiés. L'avantage de la méthode est de comparer ce qui est comparable en évitant de définir un périmètre standardisé du budget de la justice en Europe, ce qui est impossible.

Ont été ainsi retenues les dépenses :

- de l'administration centrale de la justice,
- des services judiciaires et de l'aide juridictionnelle,
- des juridictions administratives constitutionnelles et financières,
- de la protection judiciaire de la jeunesse,
- de l'administration pénitentiaire.

Pour autant, ce périmètre ne cadre pas exactement avec celui du ministère français de la Justice. Chaque équipe de recherche s'est donc rendu sur le terrain pour collecter les données et vérifier systématiquement leur fiabilité.

Ainsi, pour chaque pays, nous disposons maintenant de tableaux statistiques des budgets de la justice sur la période 1990-1997. En colonne, ont été séparées les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement, en distinguant les dépenses de personnel des autres dépenses de fonctionnement. Une colonne spéciale est consacrée aux dépenses d'aide juridictionnelle. En ligne, les postes de dépenses de justice sont détaillés, ce qui permet une analyse très fine des dépenses.

Au total, chaque équipe a fourni, pour chaque exercice, quatre documents de base comprenant tous les chiffres du budget de la justice :

- tableau de synthèse récapitulant l'ensemble des trois suivants,
- tableau de la justice judiciaire,
- tableau de la justice administrative,
- tableau de la justice administrative spécialisée.

L'euro n'étant introduit qu'à partir du 1^{er} janvier 1999, la période sous revue partant du 1^{er} janvier 1990 et se terminant au 31 décembre 1997, les chiffres ont été transformés en ECU, panier de monnaies européennes, référence découlant de la conversion des monnaies nationales aux taux officiels moyens fournis par l'agence Eurostat. Les données macro-économiques de base ont été également fournies par l'agence Eurostat : PIB des Etats membres libellés en ECU et population des Etats membres. D'autres informations ont été fournies par le FMI comme, par exemple, les dépenses publiques au sens du traité de Maastricht ou encore les différentes catégories de dépenses publiques.

Mais, hormis ces instruments de mesure, la plupart des données résultent d'un long travail de prise de contact avec les services gestionnaires des budgets de la justice des six pays étudiés. Ainsi, pour le Royaume-Uni, les différentes sources d'information ont été Londres (*National Audit Office, Home Office, Lord Chancellor's Department, Houses of Parliament*), Belfast et Edinbourg (*Northern Ireland Court Service & Scottish Court Service*). Une fois les chiffres recueillis, il a fallu en vérifier l'exactitude grâce à une expertise des services financiers (pour le Royaume-Uni, *Her Majesty's Treasury*), des spécialistes (*London School of Economy*) et des magistrats de liaison (situés dans les ambassades). En somme, la recherche repose sur un travail d'enquête sur le terrain, ce qui a requis une grande transparence de la part des administrations gestionnaires des crédits.

Nous tenons à souligner l'excellent accueil réservé aux chercheurs dans tous les pays étrangers. Les services ont, d'une façon générale, manifesté beaucoup d'intérêt pour cette étude comparative. Le regard de chercheurs français appliquant un périmètre français sur un budget de la justice totalement différent a d'ailleurs permis de consolider des données qui, jusque-là, étaient demeurées très éclatées et éparpillées. Ainsi, pour le Royaume-Uni, les études sur le budget de la justice ne prennent généralement pas en compte l'Irlande du Nord et l'Ecosse ; de plus, une part importante des crédits dépend du ministère de l'Intérieur et sont donc délaissés. Pour les autres Etats, les résultats de la recherche permettent également d'éclairer des chiffres trop souvent réservés à des spécialistes peu nombreux et de se faire une idée des masses réellement dépensées au cours de ces dernières années.

- Les budgets de la justice en Europe -

Chaque équipe de recherche a été dirigée par un spécialiste :

- **pour l'Allemagne**, Christian Autexier, professeur à l'université de la Sarre, directeur du Centre juridique franco-allemand ;
- **pour la France**, Luc Saidj, doyen de la faculté de Droit de l'université de Lyon-III ;
- **pour le Royaume-Uni**, Etienne Douat, doyen de la faculté de Droit de l'université de Rennes-I, puis professeur à l'université de Montpellier-I ;
- **pour l'Italie**, Gilbert Orsoni, professeur à l'université d'Aix-Marseille-III ;
- **pour l'Espagne**, Pierre Cambot, maître de conférences à l'université de Pau et des Pays de l'Adour, chercheur au Centre d'études et de recherches ibériques et ibéro-américaines de l'université de Pau et des Pays de l'Adour, dont le directeur est le professeur Pierre Bon ;
- **pour la Belgique**, Nicolas Mignan, chercheur à l'université de Lille-II, membre du Groupe d'étude et de recherche sur l'Administration publique et du Groupe de recherche et d'études sur l'éthique financière, dont les professeurs Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche sont directeurs.

Le détail des différentes équipes est fourni au début de chaque monographie sur le budget de la justice de chaque pays.

Ce travail comparatif est donc le premier du genre ; il ne prétend pas être exempt de critiques et ses auteurs seront attentifs à toute suggestion constructive. Il suffit, pour cela, d'envoyer les messages en courrier électronique à l'adresse du centre de recherche :

IDEDH@droit.univ-MONTPI.fr

Pour adapter le périmètre français du budget de la justice aux systèmes des autres Etats, il a fallu procéder à beaucoup de calculs et quelques estimations. Tous les calculs sont expliqués dans chaque monographie car ils sont spécifiques au système juridictionnel de chaque pays. Leur point commun est de comptabiliser les résultats de l'exécution des dépenses de justice en fournissant toutes les sources utilisées, par souci de transparence et d'honnêteté intellectuelle.

Par ailleurs, les chiffres de la justice du dernier exercice (1997) n'ont été connus que fin 1999 dans certains pays ; le délai de retraitement étant d'un an, il n'était pas possible de produire notre résultat dans des délais plus brefs. Les estimations sont toujours expliquées et l'optique de la recherche est de minimiser les dépenses estimées pour éviter les risques d'inexactitude.

Prenons un exemple, au Royaume-Uni, certains fonds d'Etat sont complétés par des crédits provenant des collectivités territoriales. Il n'était pas possible de dépouiller les budgets de chaque collectivité locale pendant les huit exercices. On a donc fixé une clef correspondant à la part financée par les budgets locaux, la clef étant proportionnelle au montant des crédits d'Etat. Le pourcentage a été le plus réduit possible et vérifié auprès des administrations ; il a été fixé par notre équipe à 5 % avec la certitude qu'il n'est pas supérieur à ce seuil.

Notre objectif est de permettre à des recherches ultérieures d'identifier l'existence de financements complémentaires dont les montants réels seront chiffrés avec exactitude par une autre recherche. Par souci de transparence, on fournira les chiffres avec leurs explications, ce qui permet de procéder à d'éventuels ajustements.

Les six équipes de recherches ont été coordonnées par le professeur Etienne Douat, agrégé de Droit public, doyen de la faculté de Droit de l'université de Rennes-I puis professeur à l'université de Montpellier-I. La recherche a duré plus de deux années (septembre 1998 à mai 2001). Les premiers résultats ont été mis en commun au ministère de la Justice le 30 mars 2000 puis, après vérification, les chercheurs ont organisé une journée d'étude à la Cour des comptes le 22 septembre 2000 pour une discussion des résultats de la recherche avec leurs interlocuteurs des six pays étudiés. Cette journée a permis de valider les résultats et de s'engager vers la publication du présent ouvrage. On trouvera, après les résultats de la recherche, deux études transversales sur les budgets des Cours constitutionnelles et le coût des magistrats en Europe. Cet ensemble constitue la synthèse européenne de la recherche. Puis figurent les différentes monographies sur le budget de la justice des six pays.

En raison des contraintes éditoriales de la Documentation française, il a été décidé de ne pas faire figurer dans les monographies les études relatives à la carte judiciaire, les tableaux de résultats exhaustifs et la bibliographie. Ces éléments pourront être consultés sur Internet sur le site de la mission de recherche Droit & Justice auquel nous renvoyons :

www.gip-recherche-justice.fr

RESULTATS DE LA RECHERCHE

La recherche prend pour base la construction de ratios du budget de la justice dans les six pays étudiés. Les résultats de la recherche suivent, par conséquent, l'ordre des ratios présentés dans chaque monographie par pays :

1. Les instruments de mesure du budget de la justice
2. Le coût des personnes
3. Le taux d'encadrement
4. La mesure de l'augmentation du budget de la justice
5. Les indicateurs de niveau de vie

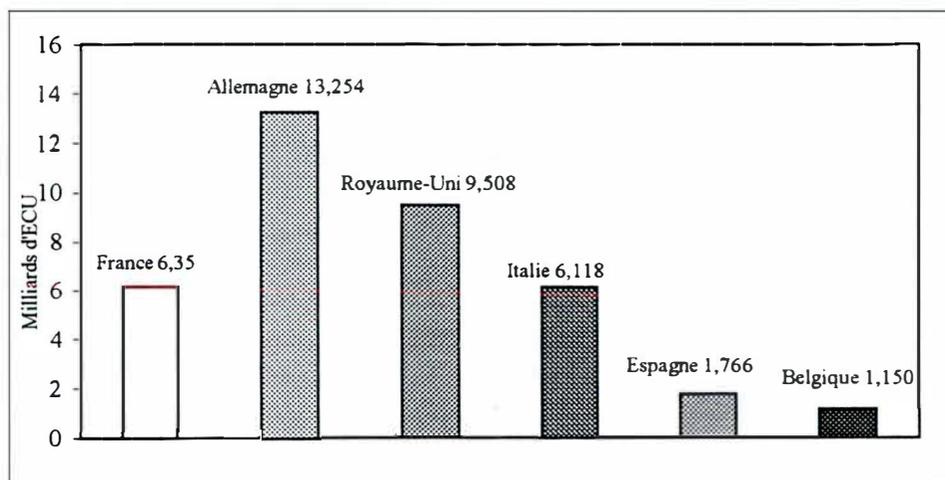
Après ces développements, un tableau de synthèse des résultats significatifs a été dressé. Il permet au lecteur de connaître immédiatement les conclusions de la recherche et la place de la France selon le critère de son budget de justice. Il se trouve en page 49.

1. Les instruments de mesure du budget de la justice

Le budget de la justice peut être mesuré à l'aide de différents critères qui ont paru les plus significatifs et qui figurent dans les différentes monographies ; ils sont libellés en ECU :

- Ratio 0 : Le budget de la justice
- Ratio 1-1 : Le budget de la justice/ Les dépenses des administrations publiques au sens de Maastricht
- Ratio 1-1-bis : Le budget de la justice/ Les dépenses de l'Etat et des administrations publiques centrales
- Ratio 1-1-ter : Le budget de la justice/ Les dépenses de défense
- Ratio 1-2 : Le budget de la justice/ Le produit intérieur brut au sens de Maastricht
- Ratio 1-3 : Le budget de la justice par habitant
- Ratio 1-4 : Le nombre d'affaires par habitant
- Ratio 1-5 : La durée moyenne d'une instance hors référé
- Ratio 1-6 : Le nombre de détenus par tranche de 100 000 habitants.

Graphique 1
Volume du budget justice en 1997
(milliards d'ECU)



Ratio 0 :
Le budget justice
(au sens du périmètre français)
(en milliards d'ECU)

	1997	1990
France	6,35	4,20
Allemagne	13,52	6,74
Royaume-Uni	9,51	5,51
Italie	6,11	2,77
Espagne	1,76	1,36
Belgique	1,15	0,72
Total	38,40	21,30
Budget moyen	6,40	3,55

Nous disposons, avec cette première statistique, de la tendance brute du volume affecté à la justice par les budgets publics des six Etats européens. Pour pouvoir comparer les masses, les sommes sont libellées en ECU.

- Les budgets de la justice en Europe -

- En tête, se situe l'Allemagne qui a consacré, en 1997, quasiment autant que la France et le Royaume-Uni, soit un peu plus du double du budget français de la justice.
- En deuxième place, se trouve le Royaume-Uni dont le budget de la justice représente, à lui seul, une fois et demi celui de la France pour un nombre d'habitants quasiment identique. Cette réalité budgétaire, souvent ignorée, méritait d'être mise en évidence car elle n'avait jamais encore été démontrée scientifiquement.
- La France est à la troisième place sur les six pays. Elle présente une courte avance par rapport à l'Italie mais distance largement l'Espagne et la Belgique qui se situent à un niveau nettement inférieur (entre 3,5 et 5 fois moins que la France).

La question de *l'origine des fonds du budget de la justice* mérite d'être posée ; s'agissant d'un budget régalien, le budget de la justice est assumé, dans la plupart des cas, par l'Etat central, sauf en Allemagne.

Ainsi, *en Allemagne*, les fonds proviennent des budgets des seize Länder pour quasiment 70 % alors que la Fédération représente moins de 3 % du total du budget de la justice. Le reste du financement (27 %) correspond aux budgets des collectivités territoriales. La nature fédérale de l'Etat allemand explique la spécificité de ce budget de la justice très largement décentralisé. En effet, plus de 97 % du financement de la justice provient d'autres sources que l'Etat central, ce qui est une proportion hors du commun.

Pour les cinq autres pays, le financement du budget de la justice est essentiellement d'origine étatique et centrale. Cependant, *en France*, le budget général de l'Etat n'assume que 57 % des dépenses de la justice, ce qui requiert 43 % de crédits départementaux affectés, comme en Belgique, à la protection judiciaire de la jeunesse. Les financements assumés par les départements français comprennent deux parts :

- tout d'abord, des subventions versées, le plus souvent, à des associations habilitées par le ministère de la Justice et les préfets ;
- ensuite, des dépenses gérées en régie par les départements correspondant aux décisions de placement de mineurs au service d'aide sociale à l'enfance ou à des établissements ou services habilités.

L'ensemble des crédits départementaux consacrés à l'aide sociale à l'enfance ne peuvent pas tous être comptabilisés dans le périmètre du budget de la justice. Seuls 70 % des crédits totaux des chapitres 954-11 des départements, après récupération, peuvent être classés comme faisant partie du budget de la justice car ils découlent directement d'une décision de justice. Il s'agit d'une réalité qui montre à la fois que le budget de la justice est décentralisé et que la protection judiciaire de la jeunesse a un coût global (3,10 milliards d'ECU en 1997), largement supérieur au seul coût supporté par l'Etat (0,37 milliards d'ECU en 1997).

Dans une moindre mesure, *en Belgique*, nouvel Etat fédéral, 26 % du budget de la justice provient des trois Communautés qui assument la protection judiciaire de la jeunesse.

En Espagne, Etat autonome comportant 17 Communautés, le budget de la justice compte une première estimation d'au moins 20 % de crédits provenant des budgets des Communautés. Toutefois, celles-ci reçoivent des transferts des ministères de la Justice et de l'Intérieur et peuvent les utiliser et les compléter très librement. Les budgets des Communautés les plus intéressantes sont ceux de la Catalogne, du Pays Basque et de Valence.

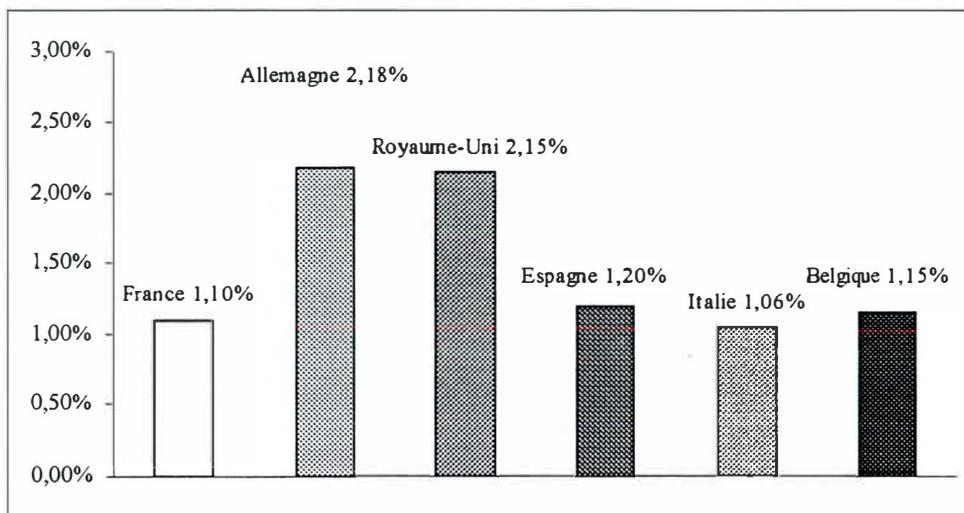
Au contraire, *au Royaume-Uni*, le budget de l'Etat finance, à lui seul, 90,5 % des dépenses de justice. Le reste provient surtout de financements d'origine privée (7 %) et des budgets locaux (2,5 %).

Des recherches ultérieures détermineront probablement une opposition entre un système allemand fédéral fortement décentralisé et le système centralisé mais partiellement privatisé du Royaume-Uni. Cette opposition rappelle l'antagonisme des deux grands systèmes de protection sociale (*Bismarck & Beveridge*) entre lesquels la France évolue.

Certes, il est clair que ces chiffres sont des résultats bruts et qu'il convient de les affiner en les rapportant au nombre d'habitants et à d'autres agrégats.

- Les budgets de la justice en Europe -

Graphique 2
Rapport Budget justice/Dépenses publiques totales en 1997



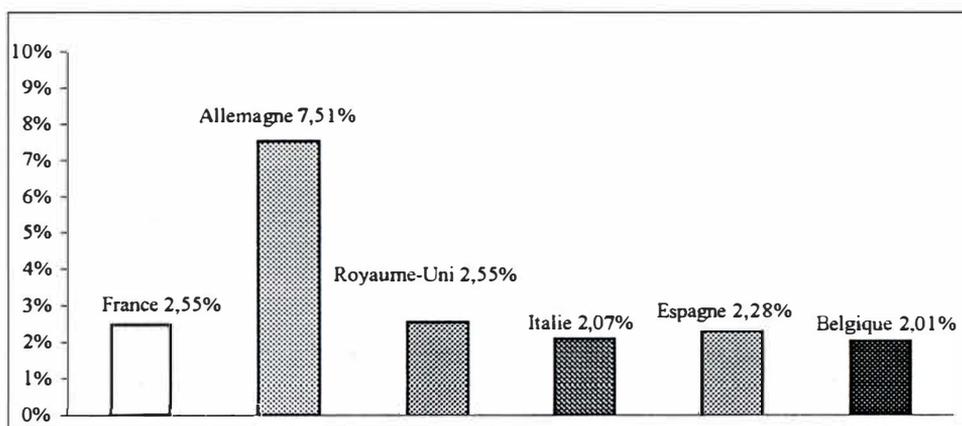
Ratiol-1 :
Le budget justice/Les dépenses publiques au sens de Maastricht
(en pourcentage)

	1997	1990
France	1,10	1,04
Allemagne	2,18	1,93
Royaume-Uni	2,15	1,32
Italie	1,20	0,71
Espagne	1,06	1,04
Belgique	1,15	0,98
Moyenne	1,63	1,28

Nous observons immédiatement que deux pays se dégagent : L'Allemagne et le Royaume-Uni. Leur résultat est deux fois plus élevé qu'en France, à savoir plus de 2 % du total des dépenses des administrations publiques. Nous précisons qu'il s'agit des administrations publiques au sens du traité de Maastricht : administrations de l'Etat, administrations locales et de sécurité sociale.

Viennent ensuite deux autres pays, l'Italie et la Belgique, dont les résultats sont supérieurs à 1 %. Enfin, la France et l'Espagne arrivent en dernière position avec un niveau beaucoup plus faible, très proche de 1 %.

Graphique 3
Rapport Budget justice/Dépenses publiques
hors sécurité sociale en 1997



Ratio 1-1-bis :
Le budget justice/Les dépenses publiques
hors administrations de sécurité sociale
(en pourcentage)

	1997
France	2,55
Allemagne	7,51
Royaume-Uni	2,55
Italie	2,07
Espagne	2,28
Belgique	2,01
Moyenne	3,12

- Les budgets de la justice en Europe -

Ce graphique nous montre le rapport entre le budget de la justice et les dépenses publiques hors administrations de sécurité sociale. En effet, nous savons que les budgets de la justice sont financés par l'Etat et les budgets locaux. Il importait, par conséquent, de rapporter le budget de la justice au total des dépenses des administrations publiques centrales augmentées des dépenses des administrations publiques locales.

On trouve alors en tête l'*Allemagne* avec un ratio très élevé dépassant de loin celui des autres pays.

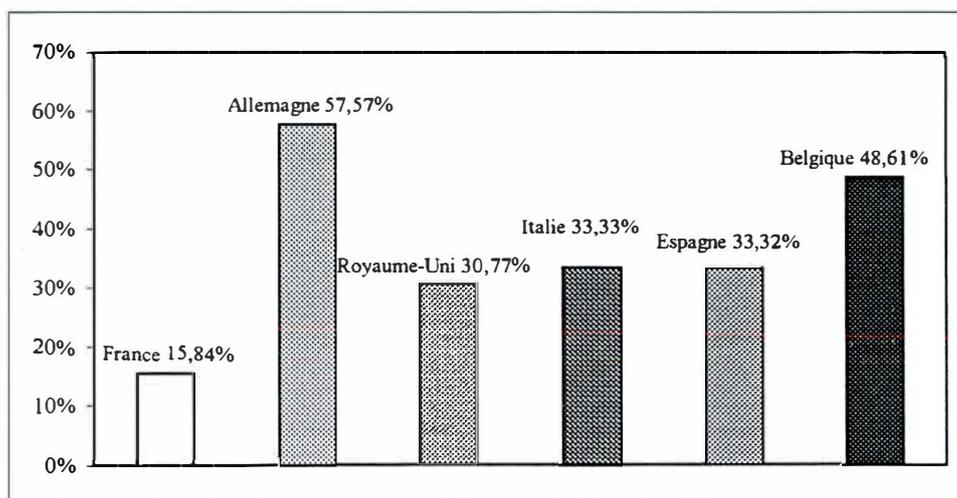
Puis les cinq autres Etats se trouvent à un niveau très proche, compris entre 2,01 et 2,55 %. La *France* et le *Royaume-Uni* sont à la deuxième place *ex-aequo*.

A titre de double vérification, on a calculé pour la France, l'Italie et la Belgique le rapport entre le budget de la justice et les dépenses des seules administrations centrales (y compris ou sans les charges des intérêts de la dette publique).

Dans tous ces cas, la *France* reste à la dernière place, ce qui démontre que le budget de la justice n'est pas une priorité dans les dépenses publiques en France. Des raisons historiques et politiques expliqueront ces chiffres, en particulier la volonté française, très ancienne, de cantonner le service public de la justice à un simple accessoire du pouvoir de l'Etat. La Cour des comptes a déjà souligné cette réalité en rappelant que le budget du ministère de la Justice français de 1997 n'était que le huitième budget civil de l'Etat, ce qui était un rang modeste. Malgré son augmentation au cours de la décennie, le budget de la justice en France est situé à un niveau très bas en 1997, lui laissant ainsi des marges de progression très larges pour l'avenir. Entre 1997 et 2001, les mesures nouvelles du budget du ministère français de la Justice se sont ainsi élevées à 3,5 milliards de francs (0,5 milliard d'ECU). Cette amélioration de moyens peut donc se poursuivre à un rythme plus rapide.

En somme, tout se passe comme si le budget de la justice avait été maintenu pendant longtemps à un niveau insuffisant en France, les augmentations récentes pouvant être d'autant plus importantes que la base de calcul est faible. Une étude sur longue période (1990-2000) permettrait de vérifier ce constat.

Graphique 4
Rapport Budget justice/Dépenses de défense en 1997



Ratio 1-1 ter :
Le budget justice/Les dépenses de défense
(en pourcentage)

	1997	1990
France	15,84	16,37
Allemagne	57,57	25,09
Royaume-Uni	30,77	17,52
Italie	33,33 *	
Espagne	33,32	29,57
Belgique	48,610	

* Estimation

Pour mesurer les priorités budgétaires des différents pays, les chercheurs travaillant sur l'Allemagne ont proposé d'ajouter un nouveau ratio dans lequel le budget de la justice serait comparé à celui de la défense. On a ainsi remarqué que les arbitrages ont été très favorables à la justice au cours de ces dernières années et cela au détriment du budget de la défense qui a servi de réservoir de crédits.

- Les budgets de la justice en Europe -

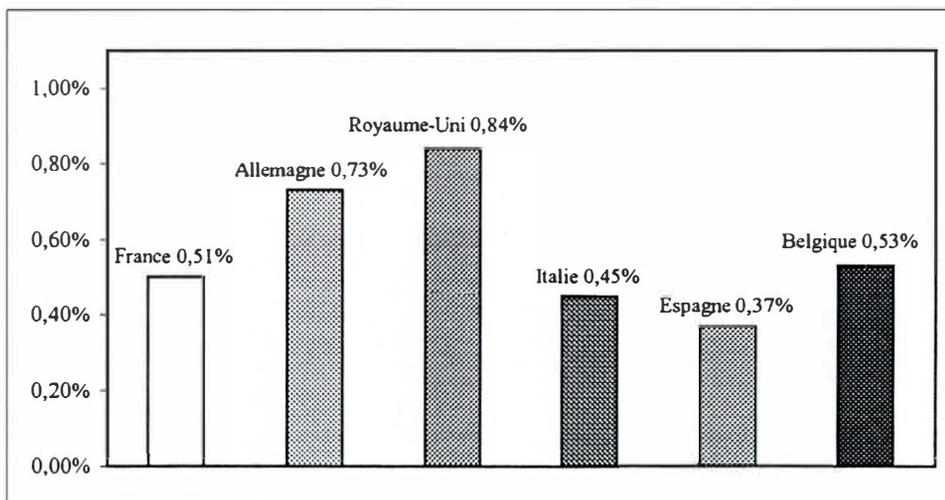
Ainsi, en *Allemagne*, le budget de la justice représentait-il quasiment 60 % des dépenses de défense en 1997 alors que ce taux n'était que de l'ordre de 25 % en 1990.

Pour la *Belgique*, le budget de la justice était presque égal à la moitié du budget de la défense en 1997.

Au *Royaume-Uni*, en *Espagne* et en *Italie*, le budget de la justice n'absorbait qu'un volume correspondant au tiers des dépenses de défense.

La *France* a encore du retard car son budget de la justice représentait moins d'un sixième du budget de la défense en 1997. Ce rééquilibrage des dépenses publiques permettra sans doute d'augmenter la dotation des budgets régaliens civils, en particulier celui de la justice.

Graphique 5
Rapport Budget justice/Produit intérieur brut en 1997



Ratio 1-2 :
Le budget de la justice/Le PIB au sens de Maastricht
(en pourcentage)

	1997	1990
France	0,51	0,44
Allemagne	0,73	0,57
Royaume-Uni	0,84	0,72
Italie	0,45	0,37
Espagne	0,37	0,35
Belgique	0,53	0,47
Moyenne	0,64	0,49

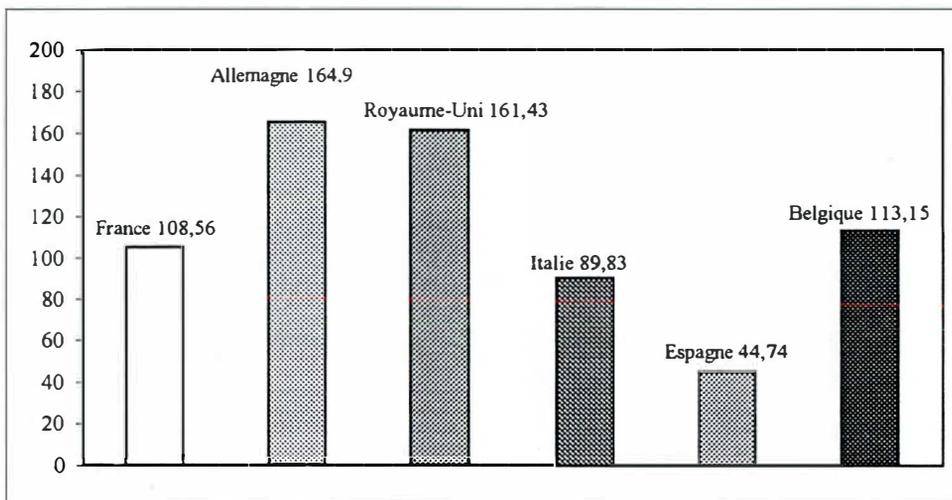
Depuis 1992, le traité de Maastricht a décidé d'utiliser le produit intérieur brut comme instrument de mesure du déficit public et de la dette publique. Il est donc nécessaire de mesurer le budget de la justice en fonction du produit intérieur brut de chaque pays.

Les deux pays classés en tête sont toujours les mêmes mais le Royaume-Uni a obtenu la première place en raison du faible volume de son PIB comparé à sa population importante, ce qui démontre le caractère un peu moins fiable de l'indicateur du PIB. On retiendra que, dans ces deux pays, le budget de la justice se rapproche de plus en plus de la barre de 1 % du PIB, ce qui est considérable.

Le second groupe de pays présente des résultats proches de 0,5 % du PIB (la Belgique, la France et l'Italie). L'Espagne a le dernier rang avec un niveau inférieur à 0,4 %.

- Les budgets de la justice en Europe -

Graphique 6
Le budget justice par habitant en 1997
(en ECU)



Ratio 1-3
Le budget justice par habitant
(en ECU)

	1997	1990
France	108,56	74,37
Allemagne	164,90	107,68
Royaume-Uni	161,43	95,88
Italie	89,83	48,72
Espagne	44,74	43,06 *
Belgique	113,15	73,26
Moyenne	125,35	73,82

* (1992)

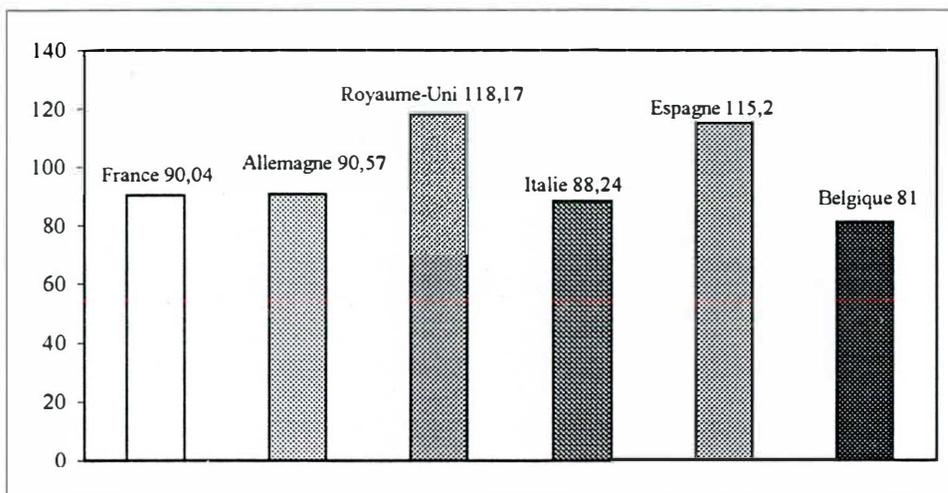
Avec le budget de la justice par habitant, nous disposons d'un critère beaucoup plus fiable qui permet de mesurer la part réelle consacrée par les pouvoirs publics à la justice. La dépense de justice étant rapportée au nombre d'habitants, elle prend en compte le justiciable en sa qualité de bénéficiaire du service public de la justice. Le budget justice moyen est de 125 ECU par habitant en 1997 (38,40 milliards d'ECU/306,33 millions d'habitants). On obtient alors un classement presque identique à celui du ratio 1-1 (Le budget de la justice/Les dépenses publiques au sens de Maastricht).

En effet, les deux premiers pays et le dernier sont les mêmes, ce qui démontre objectivement que l'Allemagne et le Royaume-Uni sont très nettement au-dessus de la moyenne. La seule différence concerne les trois pays ayant des résultats moyens (la Belgique, la France et l'Italie).

Grâce à ce critère, il est tout à fait possible de comparer les pays entre eux : l'Allemagne et le Royaume-Uni consacraient, en 1997, 1,5 fois plus de crédits par habitant pour la justice que la France. C'est le reflet d'un choix de société. Le budget justice par habitant a varié au cours de la période 1990-1997 dans les différents pays. Pour mesurer cet accroissement, nous proposons d'utiliser un multiplicateur. Celui de l'Italie est le plus élevé avec 1,84, ce qui démontre les efforts des différents gouvernements pour faire progresser le budget de la justice, surtout depuis 1996. Puis, nous trouvons le Royaume-Uni avec 1,68 fois. Un peu plus bas dans l'échelle, on trouve deux autres pays ayant quasiment le même résultat de 1,5, l'Allemagne et la Belgique (1,53 et 1,50). On soulignera l'effort de l'Allemagne qui a dû opérer sa réunification pendant cette période qui a augmenté la population des 17 millions d'habitants de l'ex-Allemagne de l'Est.

Malgré ce coût, le budget de la justice a augmenté de façon significative. En France, le budget de la justice par habitant a été multiplié par 1,45, ce qui représente une croissance moyenne de 6,4 % par an.

Graphique 7
Le nombre de détenus pour 100 000 habitants en 1997



Ratio 1-6 :
Le nombre de détenus par tranche de 100 000 habitants

	Au 1 ^{er} janvier	
	1997	1990
France	93,16	80,27
Allemagne	90,57	77,14
Royaume-Uni	118,17	90,68
Italie	88,24	57,48
Espagne	115,20	86,09
Belgique	81,00	59,00 *

* (1991)

Avec ce taux, les six pays sont séparés en trois groupes distincts :

- 1) Nettement en tête et loin devant les quatre autres pays, nous trouvons le Royaume-Uni et l'Espagne qui présentent un taux de détenus supérieur à 110 détenus par tranche de 100 000 habitants en 1997. Ainsi, on note qu'au Royaume-Uni, le nombre de détenus est le plus élevé des six Etats avec un peu moins de 70 000 personnes en 1997. La tolérance zéro explique probablement ce ratio élevé qui a multiplié les effectifs de la population incarcérée par 1,3 entre 1990 et 1997. Ce multiplicateur est au contraire négatif en Espagne (x 0,99) car notre recherche a trouvé une légère baisse de la population carcérale en Espagne au cours de la période sous revue.
- 2) En deuxième place, l'Allemagne et la France, sont quasiment à égalité avec un taux d'augmentation de la population carcérale assez faible (multiplicateur de 1,15 pour la France et 1,17 pour l'Allemagne).
- 3) Au troisième rang, se situent l'Italie et la Belgique. Leur niveau est assez proche des deux précédents pays. Cependant, on remarquera que l'Italie présente le plus fort taux de progression de la population carcérale qui a été multipliée par 1,5 sur la période 1990-1997.

2. Le coût des personnes en ECU

Ratio 2-1 : Le coût d'un magistrat

Ratio 2-2 : Le coût d'un agent non magistrat

Ratio 2-3 : Le coût d'un détenu.

Le commentaire du ratio 2-1 fait l'objet d'une étude spécifique réalisée par Xavier Badin, «*Le coût des magistrats en Europe*», qui comprend les échelles de salaires des magistrats en Europe (voir page 77).

Ratio 2-2 :

Le coût moyen d'un agent non magistrat en 1997

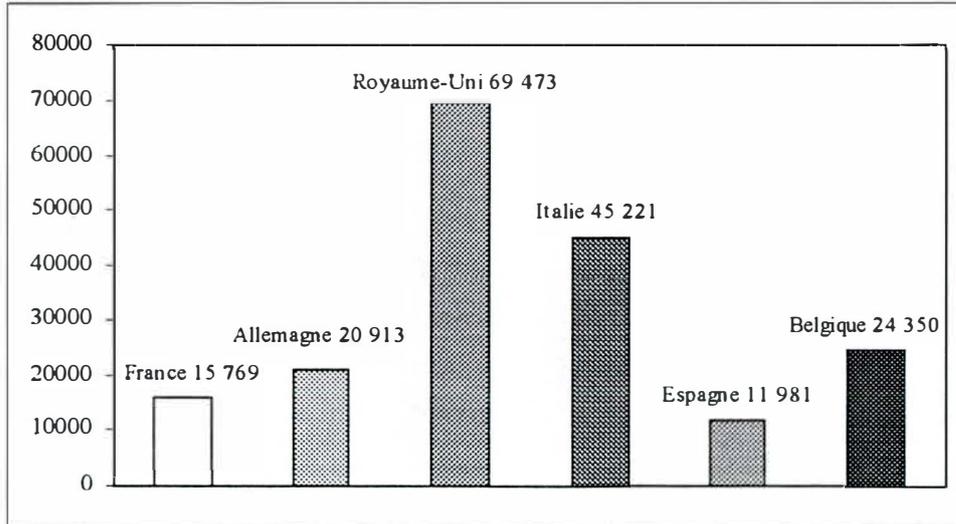
(en ECU)

	1997
France	29 228
Allemagne	23 818
Royaume-Uni	28 259
Italie	40 118
Espagne	
Belgique	41 000

- Les budgets de la justice en Europe -

Le coût moyen d'un agent non magistrat, en 1997, est un indicateur théorique. Il correspond au coût patronal pour les finances publiques divisé par le nombre de personnels non magistrat (y compris l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse Etat). Pour l'Espagne, les données actuelles ne permettent pas de calculer le ratio. Les résultats montrent que la Belgique et l'Italie consacrent deux fois plus de crédits en moyenne par fonctionnaire non magistrat que l'Allemagne. Ceci se comprend aisément car les effectifs de personnels non magistrat en Allemagne sont très élevés (voir ratio 3-2). La France dépense un peu plus que le Royaume-Uni par agent non magistrat, ce qui montre bien la politique d'administration de la justice du Royaume-Uni : payer moins cher des personnels non magistrat moins nombreux que dans les autres pays pour que la justice fonctionne grâce à des magistrats professionnels peu nombreux et très bien payés auxquels s'ajoute un grand nombre de magistrats non professionnels.

Graphique 8
Le coût d'un détenu en 1997
(en ECU)



Ratio 2-3 :
Le coût annuel d'un détenu en 1997
(en ECU)

France	15.769
Allemagne	20.913
Royaume-Uni	69.473
Italie	45.221
Espagne	11.981
Belgique	24.350 *

* (en 1995)

On doit préciser que ce coût comprend le coût de fonctionnement ainsi que les salaires des surveillants hors programmes de construction.

Le *Royaume-Uni* a la première place, et de loin. Il convient de préciser que, dans ce pays, le programme de privatisation conduit l'Etat à payer des prix de journée ainsi que des prestations aux entreprises gestionnaires. Cette externalisation, qui modifie les coûts, ne se retrouve pas dans les autres pays.

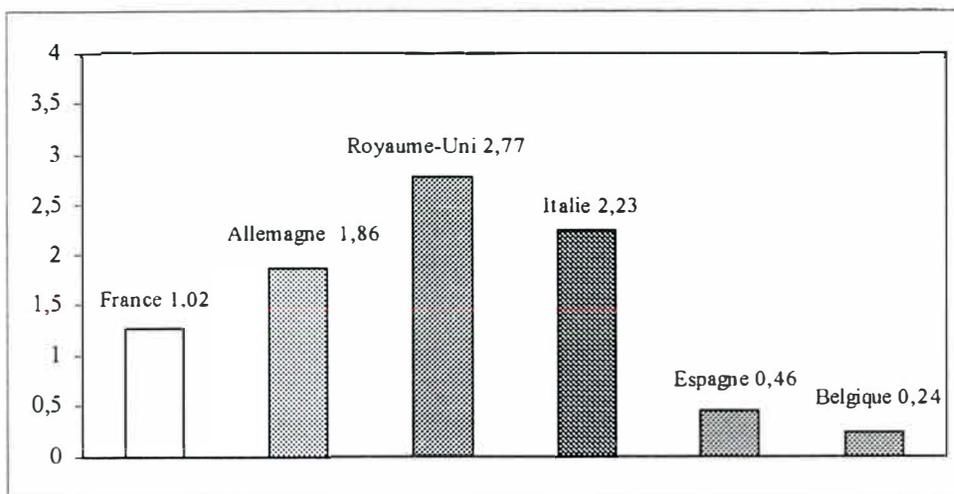
L'*Italie* se trouve à un niveau assez satisfaisant.

Puis, deux autres pays sont aux alentours de 20 000 ECU, la *Belgique* et l'*Allemagne*.

La *France* occupe une place montrant que l'administration pénitentiaire française requiert des crédits supplémentaires si elle veut atteindre la moyenne européenne.

La dernière place revient à l'*Espagne* dont le niveau de dépenses est encore plus faible.

Graphique 9
Le budget des services pénitentiaires en 1997
(en ECU)



Concernant le budget des services pénitentiaires, les recherches ont permis de les isoler du reste du budget de la justice. On précisera d'ailleurs que seul le Royaume-Uni présente encore des services pénitentiaires rattachés au budget du ministère de l'Intérieur (*Home Office*).

En volume de crédits pour 1997 en milliards d'ECU, le Royaume-Uni est le pays qui consacre le plus pour son système pénitentiaire avec 2,7 milliards d'ECU, ce qui représente 29,1 % de son budget de la justice. L'Italie arrive en deuxième position avec 2,2 milliards d'ECU, mais cette somme représente le taux record de 43,4 % de son budget de la justice. Cette proportion est tout à fait remarquable. En Allemagne, la somme de 1,9 milliard d'ECU est consacrée aux services pénitentiaires ; cependant, ce volume ne représente que 13,7 % d'un budget de la justice très fortement concentré sur les dépenses des services juridictionnels. La France occupe une place intermédiaire avec un peu plus d'un milliard d'ECU consacrés aux services pénitentiaires représentant 16,6 % du budget total de la justice. Enfin, les montants des deux pays restants sont plus faibles (0,5 milliard pour l'Espagne et 0,2 milliard pour la Belgique).

En réalité, la part que représentent ces dépenses dans le budget de la justice est toujours supérieure à 20 % (Espagne : 26,2 % et Belgique 20,7 %), sauf pour la France qui démontre, par ce critère, que le budget de l'administration pénitentiaire doit être revu à la hausse.

En rapportant le budget des services pénitentiaires en ECU au nombre d'habitants (et non de détenus) en 1997, on obtient un autre classement qui mérite d'être signalé :

- 1 Royaume-Uni (46,9),
- 2 Italie (38,9),
- 3 Belgique (23,4),
- 4 Allemagne (22,9),
- 5 France (17,5),
- 6 Espagne (11,8).

La France et l'Espagne sont les deux pays européens dans lesquels le budget de l'administration pénitentiaire par habitant est très faible. On remarquera que ce sont également ces deux pays qui présentent le coût du détenu le plus faible avec des taux d'encadrement très bas. Or, la France compte beaucoup moins de détenus par tranche de 100 000 habitants que l'Espagne. La France a un ratio de nombre de détenus pour 100 000 habitants presque identique à celui de l'Allemagne mais un coût du détenu inférieur, d'où un différentiel particulièrement important.

3. Le taux d'encadrement

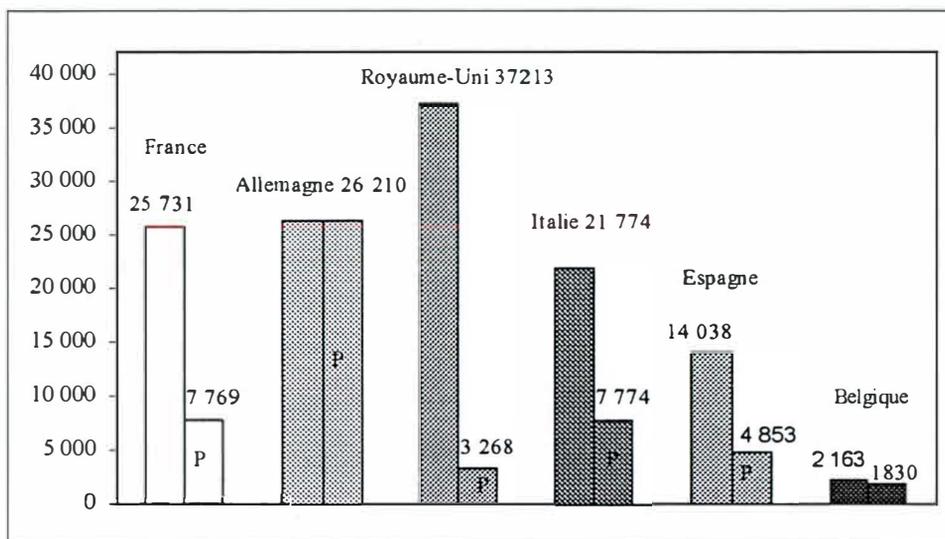
Ratio 3-1 : Le nombre de magistrats

Ratio 3-2 : Le nombre de fonctionnaires de justice

Ratio 3-3 : Le nombre de personnes de l'administration pénitentiaire par détenu

Ratio 3-4 : Le taux de surpopulation dans les prisons.

Graphique 10
Le nombre de magistrats en 1997



Ratio 3-1 :
Le nombre de magistrats en 1997

	Total	Dont professionnels
France	25 731	7 769
Allemagne	26 210	26 210
Royaume-Uni	37 213	3 268
Italie	21 774	7 774 (2)
Espagne (1)	14 038	4 853
Belgique	2 163	1 830 (3)

- (1) En Espagne, on dénombre également 1 517 suppléants
 (2) Correspondant à 8 959 postes budgétaires
 (3) Dont 1 753 pour l'ordre judiciaire

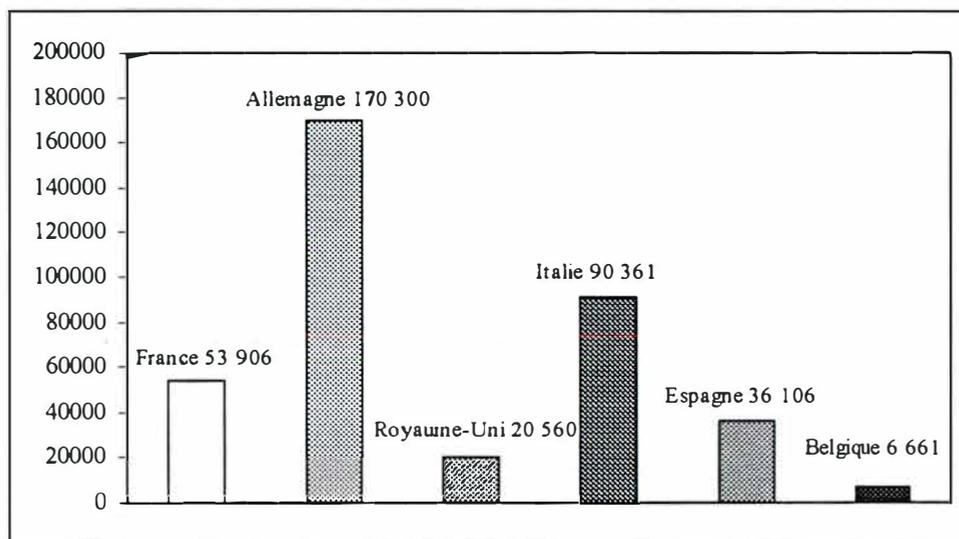
Ce graphique est très intéressant et le plus complet possible car il sépare les magistrats professionnels des autres. Ainsi, pour la France, le chiffre de 25 731 inclut les juges des tribunaux de commerce (3 336) ainsi que les conseillers prud'hommaux (14 626).

Au total, la France présente donc un résultat total proche de celui de l'Allemagne (26 210) avec la différence essentielle que l'Allemagne ne comporte aucun magistrat non professionnel. Le Royaume-Uni présente une grande richesse de moyens avec ses 33 945 magistrats non professionnels. Suivent alors l'Italie, l'Espagne et la Belgique. Il convient de tempérer ces résultats en soulignant que les effectifs de magistrats non professionnels correspondent à des magistrats à temps partiel et en comparant le nombre de magistrats professionnels par tranche de 100 000 habitants pour avoir une idée précise des moyens humains mis à la disposition des justiciables.

Le classement met en tête l'Allemagne avec un effectif de magistrats par tranche de 100 000 habitants supérieur au double de celui de la France. On trouve, ensuite, un second pays : la Belgique, qui a deux fois moins de magistrats professionnels par tranche de 100 000 habitants qu'en Allemagne. Puis, l'Italie, l'Espagne et la France se situent quasiment au même plan avec environ 13 magistrats professionnels par tranche de 100 000 habitants, ce qui est très loin du résultat allemand (32 magistrats professionnels par tranche de 100 000 habitants). On signalera qu'en Italie, la nouvelle législation sur le juge unique (1999) a programmé la suppression des *procuratores* non professionnels. En fin de tableau, se situe le Royaume-Uni en raison de ses faibles effectifs de magistrats professionnels (5,5 par tranche de 100 000 habitants). On soulignera la grande stabilité des effectifs de magistrats professionnels rapportés à la population en France entre 1990 et 1997, ce qui montre que les augmentations d'effectifs n'ont servi qu'à suivre la croissance de la population.

La méthode de recherche a consisté à séparer les magistrats professionnels des autres car il est très complexe de fixer une convention sur les équivalents temps plein dans les six Etats.

Graphique 11
Les personnels non magistrat en 1997



Ratio 3-2 :
Le nombre de personnels non magistrat

	1997	1990
France (1)	53.906	48.009
Allemagne	170.300	123.400
Royaume-Uni	20.560	
Italie	90.861	
Espagne	36.106 *	
Belgique	6.661	5.779

* (1996)

Ratio3-3 :
Le nombre de personnels de l'AP par détenu

	Au 1 ^{er} janvier	
	1997	1990
France	0,454	0,454
Allemagne	0,387-0,704 (1)	
Royaume-Uni	0,69-1,01 (2)	0,72
Italie	0,817	0,860
Espagne	0,437	0,47
Belgique	0,71 (3)	0,71 (1991)

- (1) Chiffre le plus bas en Bavière et le plus haut en Brandebourg
 (2) Chiffre le plus bas en Angleterre et le plus haut en Irlande du Nord
 (3) Si l'on se limite aux seuls surveillants 0,56

Ratio 3-5 :
Le nombre de magistrats par tranche de 100 000 habitants

(1)	1997			1990
	Total	Non P	P	Total
France (2)	43,99	30,70	13,28	13,00
Allemagne	32,00		32,00	34,80
Royaume-Uni	63,17	57,62	5,54	
Italie	37,89	24,36	13,52	36,86
Espagne	36	23,56	12,44	10,67
Belgique	21,26	17,23	17,23	17,60

- (1) Ce tableau distingue les magistrats professionnels des magistrats non professionnels
 (2) Pour la France, le détail des magistrats non professionnels pour 1990 n'est pas encore connu, pour les magistrats professionnels le chiffre est de 12,71.

4. La mesure de l'augmentation du budget de la justice

- Ratio 4-1 : L'augmentation du budget de la justice/
L'augmentation des dépenses publiques au sens de Maastricht
- Ratio 4-2 : L'augmentation du budget de la justice/
L'augmentation du produit intérieur brut au sens de Maastricht
- Ratio 4-3 : L'augmentation du budget de la justice/
L'augmentation du nombre d'affaires
- Ratio 4-4 : L'augmentation du budget de l'aide juridictionnelle/
L'augmentation du nombre d'affaires
- Ratio 4-5 : Le coût de l'aide juridictionnelle en ECU par habitant.

Les dépenses publiques ont été multipliées en moyenne par 1,41 dans les six pays entre 1990 et 1997 alors que les dépenses de justice ont progressé à une allure plus forte dans les tous les pays (x 1,80 en moyenne). Pour mesurer l'effort de priorité budgétaire accordé au budget de la justice pendant la période 1990-1997, nous proposons d'afficher le différentiel entre le multiplicateur des dépenses publiques totales et le multiplicateur des seules dépenses de justice de chaque pays.

On s'aperçoit ainsi assez facilement que l'Italie a fait un effort budgétaire exceptionnel (1,02), ce chiffre résultant de la différence entre un multiplicateur du budget de la justice élevé (X 2,20) et un multiplicateur de dépenses publiques prouvant leur réelle maîtrise (X 1,18). Ces deux multiplicateurs étant des records dans les six pays étudiés, il était normal de le relever.

On trouve ensuite les quatre autres pays suivants : la Belgique, l'Allemagne, le Royaume-Uni et, tout à fait en fin de liste, l'Espagne et la France où le budget de la justice a le moins augmenté par rapport à l'ensemble des dépenses publiques et par rapport à tous les autres pays étudiés. Au contraire, les dépenses publiques au sens de Maastricht ont augmenté fortement en Allemagne à cause de la réunification (X 1,77) alors qu'elles ont été assez bien maîtrisées en Italie, en Espagne et en Belgique en raison de l'application des critères de convergence pour la Monnaie unique. Pourtant, alors que l'Allemagne faisait doubler son budget de la justice, la France et le Royaume-Uni ont fait progresser leur budget justice un peu moins que la moyenne des autres Etats étudiés.

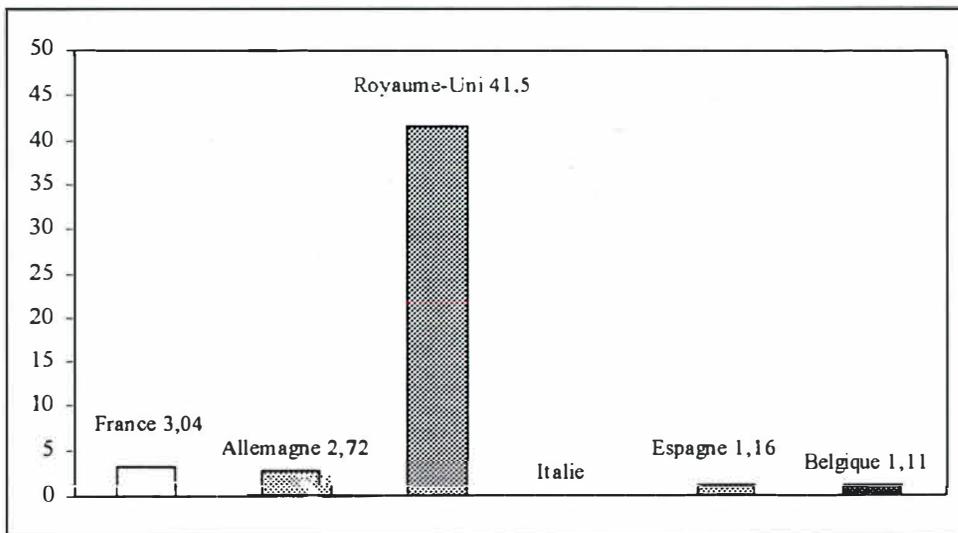
On le voit très clairement, le budget de la justice au Royaume-Uni a augmenté beaucoup plus fortement que le PIB sur la même période. Le budget de la justice a été multiplié par 1,79 alors que le PIB n'était multiplié que par 1,47 (soit 11 % par an en moyenne contre 6,8 %). C'est finalement une tendance commune aux autres pays étudiés. Ainsi, le PIB est multiplié par 1,37 en moyenne dans l'ensemble des quinze Etats membres de l'Union européenne entre 1990 et 1997. Même dans un pays comme l'Allemagne où le PIB a fortement progressé puisqu'il a été multiplié par 1,56 sur la période, le budget de la justice a lui aussi été augmenté encore davantage. En revanche, en Italie, le budget de la justice a plus que doublé entre 1990 et 1997 avec un multiplicateur de 2,20, ce qui contraste fortement avec la faible croissance du PIB qui n'est multiplié que par 1,17 sur la même période.

Pour mesurer le différentiel entre les deux multiplicateurs, nous pouvons donner le simple chiffre correspondant à chaque pays ; plus le chiffre est gros, plus le budget de la justice a augmenté de manière sensible par rapport à la croissance du PIB. Le classement des Etats est alors le suivant :

Pays	PIB	Budget justice	Différence
1 Italie	x 1,17	x 2,20	x 1,03
2 Allemagne	x 1,56	x 2,00	x 0,44
3 Belgique	x 1,38	x 1,58	x 0,20
4 Royaume-Uni	x 1,47	x 1,72	x 0,25
5 France	x 1,30	x 1,51	x 0,21

En Allemagne, la réunification opérée à partir de 1990 a eu pour conséquence d'accroître les dépenses pour une remise à niveau. Le total des dépenses de justice a donc doublé entre 1990 et 1997 en Allemagne (x 2,004) ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de plus de 14 %. Au Royaume-Uni, le budget de la justice est le reflet d'un système particulier dans lequel les pouvoirs publics sont contraints de dépenser davantage en raison de la place prépondérante des professions juridiques dans la société. C'est ainsi que pour la période sous revue (1990-1997), le budget de la justice au Royaume-Uni a été multiplié par 1,79, ce qui est considérable (11 % par an en moyenne). En Italie, le budget de la justice a plus que doublé entre 1990 et 1997 (2,2). En Belgique, les dépenses de justice ont été multipliées par 1,58 entre 1990 et 1997, ce qui représente un taux annuel moyen de 8 %. En France, le budget de la justice a été multiplié par 1,51 entre 1990 et 1997, ce qui représente un taux de croissance annuel moyen de 7,3 % par an.

Graphique 12
L'aide juridictionnelle par habitant en 1997
(en ECU)



Ratio 4-5 :
Les dépenses d'aide juridictionnelle par habitant
(en ECU)

Pays	1997	1990
France	3,04	0,99
Allemagne	2,72	2,88
Royaume-Uni	41,5	19,29
Italie		
Espagne	1,16	
Belgique	1,11	0,25

On constate immédiatement le niveau tout à fait hors norme qu'occupe l'aide juridictionnelle au Royaume-Uni. La Belgique n'est en retard qu'en apparence car elle risque de connaître une explosion tout à fait semblable si la législation n'est pas modifiée.

En effet, l'aide juridictionnelle n'existe dans ce pays que depuis 1991. Ce ratio n'est pas complet car nous avons eu de grosses difficultés à obtenir les chiffres officiels de l'Allemagne et de l'Italie. Pour l'Allemagne, l'aide prise en compte est l'aide aux coûts du litige (*Prozesskostenhilfe*) existant depuis la loi du 13 juin 1980. Pourtant, il n'existe pas de statistiques officielles sur le montant dépensé au titre de l'aide juridictionnelle en Allemagne. La décentralisation du système en est probablement la cause principale, aggravée par la complexité de sa mise en œuvre.

On peut toutefois avancer les chiffres résultant des estimations de notre équipe de chercheurs car il s'agit d'ordres de grandeur vérifiés. Concernant l'Italie, notre recherche n'a pu obtenir aucun chiffre pour des raisons exposés par Franco Ippolito, directeur général de l'organisation judiciaire au ministère de la Justice italien, lors de notre journée d'étude du 22 septembre 2000 à la Cour des comptes : le budget de la justice italien ne distingue pas les dépenses d'aide juridictionnelle, qui existent depuis 1989, des frais de justice. Ce qui rend impossible tout calcul du budget spécifique de l'aide juridictionnelle en Italie. Il est donc exclu, pour le moment, de se risquer à une quelconque estimation. En retirant l'Italie, nous sommes en mesure de fournir la part que représentent les dépenses d'aide juridictionnelle dans le total du budget de la justice des cinq autres Etats.

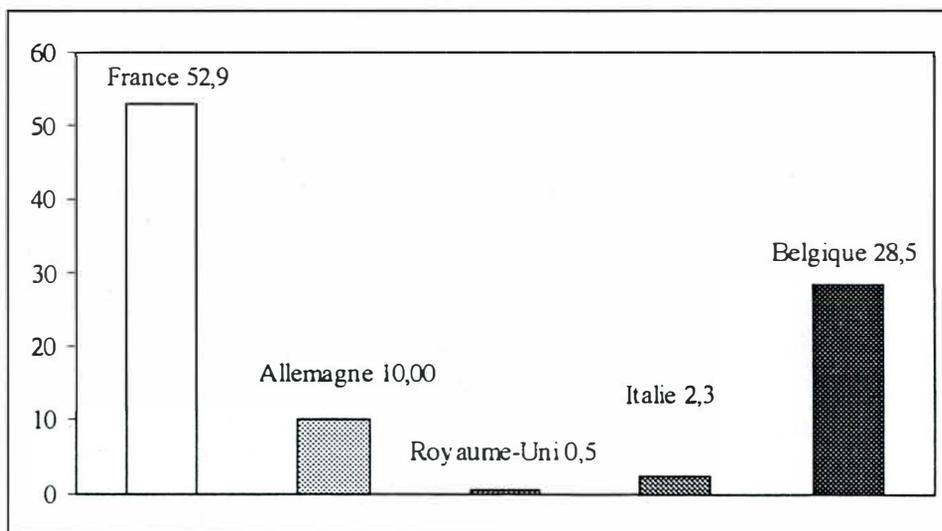
Le budget de la justice du Royaume-Uni présente une spécificité assez remarquable ; ainsi, en 1990, l'aide juridictionnelle absorbe, dès 1990, un peu plus de 20 % du total du budget de la justice. Cette proportion passe à 26 % en 1997 pour atteindre un taux proche du tiers actuellement, ce qui menace l'existence même du budget de la justice. Pour cette raison, des réformes législatives extrêmement complexes se succèdent depuis le *Courts & Legal Services Act* de 1990.

Les autres pays consacrent une part nettement moindre à l'aide juridictionnelle qui reste contenue dans une fourchette variant entre 1 et 5 % du budget de la justice. Ainsi, pour l'année 1997, les dépenses d'aide juridictionnelle ont-elles absorbé pour la France 2,88 % du budget de la justice ; en Espagne, le taux était à 2,58 % ; en Allemagne, 1,64 % et en Belgique, 1,01 %. On signalera la très forte progression des dépenses d'aide juridictionnelle en Belgique entre 1990 et 1997, qui est passée d'une proportion de 0,35 % du budget de la justice en 1990 à 1,01 % en 1997. L'augmentation très vive des dépenses d'aide juridictionnelle est un point commun aux différents budgets de la justice des pays étudiés.

- Les budgets de la justice en Europe -

Nous proposons de fournir un multiplicateur qui permet de mesurer l'augmentation des dépenses d'aide juridictionnelle entre 1990 et 1997. La Belgique est le pays où l'augmentation est la plus forte avec un multiplicateur de 4,5 entre 1990 et 1997 (entre 1990 et 1999, le multiplicateur passe à 7,5). La France se situe à un niveau également très élevé supérieur à 3 que la Cour des comptes avait déjà signalé dans ses rapports sur l'exécution des lois de finances (x 3,18). Le Royaume-Uni a un budget d'aide juridictionnelle qui a plus que doublé au cours de la période sous revue (2,2). L'Allemagne, pour sa part, présente un multiplicateur moins important de 1,25 qui semblerait démontrer que son système juridique maîtrise mieux les dépenses. Pour la France, bien que le niveau de l'aide juridictionnelle soit prédéterminé par la deuxième partie de la loi de finances de l'année, l'augmentation s'explique par le fait que les crédits en question ne sont pas limitatifs mais évaluatifs comme ceux des frais de justice. De plus, la Cour des comptes française a souligné, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1995, que le rééquilibrage du chapitre des frais de justice au détriment de celui de l'aide juridictionnelle était constant entre 1992 et 1995 car il représentait l'essentiel des virements effectués en fin de période. Le ministère de la Justice sous-évaluait les frais de justice et surévaluait les dépenses d'aide juridictionnelle.

Graphique 13
Dépenses de protection judiciaire pour la jeunesse en 1997
(en ECU par habitant)



Au cours du bouclage de notre recherche, le ministère français de la Justice nous a demandé de comparer les dépenses de protection judiciaire de la jeunesse en Europe. Ces dépenses sont consécutives aux décisions de la justice prises par les juges des enfants. Nous avons aussitôt constaté que la France présentait un niveau exceptionnellement élevé de dépenses de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). En effet, sur la base des résultats de l'année 1997, la France consacrait à la PJJ une somme représentant plus du double du total de ce que quatre autres pays européens dépensaient à ce titre pour la même année (Allemagne + Royaume-Uni + Italie + Belgique). En volume de dépenses de PJJ pour l'année 1997, la France consacrait 3,1 milliards d'ECU, l'Allemagne 0,8, la Belgique 0,3, l'Italie 0,1 et le Royaume-Uni 0,025 milliard d'ECU (soit, plus simplement, 25 millions d'ECU). La dépense moyenne européenne dans les cinq pays étudiés est de 0,8 milliard d'ECU, ce qui fait apparaître que l'Allemagne est à moyenne, la Belgique et la France très au-dessus de la moyenne et que deux pays présentent un niveau très faible et donc très en-dessous de la moyenne : l'Italie et le Royaume-Uni.

En rapportant les dépenses de PJJ au nombre d'habitants, on obtient l'indicateur le plus objectif des résultats de 1997 : la France dépense 52,9 ECU par habitant, la Belgique 28,5, l'Allemagne 10,0, l'Italie 2,3 et le Royaume-Uni seulement 0,5. La dépense moyenne des cinq pays étudiés est de 14,0 ECU par habitant, ce qui démontre le niveau exceptionnellement élevé des dépenses de PJJ en France (quasiment quatre fois plus que la moyenne des pays étudiés). Pour l'Espagne, les dépenses de PJJ sont beaucoup plus difficiles à isoler car elles sont globalisées et librement déterminées par les Communautés autonomes. En 1989, le budget de l'Etat espagnol a cessé d'assumer cette dépense qui a été transférée aux Communautés autonomes. Les Communautés sont alors devenues destinataires de transferts de ressources de l'Etat pouvant être complétées par des crédits votés par les élus. On peut également affirmer que les dépenses de PJJ en Espagne sont intégralement prises en charge par les Communautés autonomes. C'est également le cas dans trois autres Etats : la Belgique où les trois Communautés fédérées financent l'intégralité de la PJJ, l'Allemagne où ces dépenses relèvent des budgets des seuls Länder et le Royaume-Uni où ces dépenses sont très faibles, selon nos estimations vérifiées par le Parlement et la Trésorerie de la Majesté car il s'agit du résultat d'une réforme récente. Seule l'Italie présente des dépenses de PJJ financées exclusivement par le budget de l'Etat. La France, pour sa part, montre l'exemple d'un co-financement dans lequel les budgets des départements assument 88 % des dépenses de PJJ alors que le budget de l'Etat complète pour seulement 12 %.

- Les budgets de la justice en Europe -

L'indicateur de la part que représentent les dépenses de PJJ par rapport au total des dépenses du budget de la justice en 1997 est également très révélateur : la France arrive en tête car 49 % de son budget justice est absorbé par la PJJ, on mesure à quel point la décentralisation française a eu un impact sur le budget de la justice dans la mesure où ces dépenses ont été transférées aux départements français à partir de la loi de 1983. En Belgique, la PJJ représente 26 % du budget de la justice en 1987, tous les autres pays se situent à un niveau moindre (Allemagne 6 %, Italie 2 % et Royaume-Uni 0,26 %).

La protection judiciaire de la jeunesse en France
(en milliards d'ECU)

Dépenses	1997	1990
Etat	0,378	0,234
Départements	2,721	1,778
Total	3,099	2,012
ECU/habitant	52,9	35,5

La contribution des départements français au budget de la justice est tout à fait remarquable. Elle démontre que les budgets départementaux assument des dépenses qui découlent directement d'une décision de justice émanant des juges pour enfants. Un rapport de 1995¹ avait déjà calculé la part des mesures judiciaires financées par l'aide sociale à l'enfance (action éducative en milieu ouvert et placement) par rapport au nombre de personnes concernées. Cette proportion a toujours été située au-dessus de 50 %. Elle a fortement augmenté dans les années qui ont suivi la loi de transfert des compétences de 1983 et demeure assez variable d'un département à l'autre. Elle est située à un niveau moyen de 70 % mais ne correspond qu'au nombre de personnes concernées et non aux dépenses réelles.

(1) Patrick Henry-Bonniot et Jean-Paul Jean, membres de l'Inspection générale des services judiciaires, Marie-Ange du Mesnil du Buisson et Didier Mulet, membre de l'Inspection générale des affaires sociales, rapport n° 94-048 sur le dispositif de protection de l'enfance : le système d'information et les relations entre les départements et l'institution judiciaire, mars 1995.

Après avoir vérifié cette proportion dans les dépenses effectives d'un département témoin (Ille-et-Vilaine)¹ où elle s'élevait à 67 %² du total des dépenses d'aide sociale à l'enfance, nous avons volontairement privilégié le taux de 70 % afin de fournir un chiffre le plus réaliste possible.

Nous précisons, qu'à notre connaissance, il n'existe aucune source permettant de chiffrer exactement la part des dépenses d'aide sociale à l'enfance consécutives à une décisions de justice. Pour la seule année 1997, en divisant les crédits de la PJJ par le nombre de jeunes concernés, on obtient le coût annuel moyen d'un jeune : l'Etat consacre 9 219 ECU par jeune alors que les départements consacrent 13 430 ECU par jeune, soit 1,5 fois plus. Non seulement les jeunes à la charge des départements sont plus nombreux (202 600 en 1997 contre 41 000 pour l'Etat) mais ils coûtent plus cher. La différence de nature des publics concernés ne justifie probablement pas, à elle seule, la différence des coûts.

On pourrait être tenté de conclure trop rapidement que seule la France consacre des crédits importants pour la jeunesse ; en réalité, tout dépend de la manière dont la protection est effectuée :

- ✓ s'il s'agit de protection *judiciaire* de la jeunesse, c'est-à-dire d'un processus découlant d'une décision de justice, les dépenses tomberont dans le périmètre du budget de la justice au sens français ;
- ✓ dans tous les autres cas, les dépenses seront exclues du périmètre ; la plupart du temps, parce qu'il s'agira de protection *administrative* de la jeunesse, ce qui peut être également très efficace mais qui ne fait jamais intervenir le juge.

(1) Ce département a été choisi car nous étions en poste dans ce département, mais le volume de ses dépenses d'aide sociale à l'enfance est malgré tout légèrement supérieur à la dépense moyenne des départements français, voir le rapport particulier de la Cour des comptes publié en décembre 1995 sur la décentralisation en matière d'aide sociale.

(2) Le fait de passer de 67 % à 70 % des dépenses totale d'aide sociale à l'enfance représente un saut de plus d'un milliard de francs (18 milliards contre 16,75 milliards, soit 1,25 milliard). On précisera que, jusqu'au 20 avril 2001, les dépenses des départements avaient été estimées à seulement 6 milliards de francs pour 1997 par le ministère de la Justice. Ce chiffre n'était donc que partiel. La réalité des chiffres a été obtenue grâce à une réunion que nous avons organisée au ministère de la Justice le 17 avril 2001 mais qui a été reportée au 2 mai 2001. Puis, après avoir vérifié la base de calcul auprès de l'Observatoire décentralisé de l'action sociale et l'Assemblée des départements de France, nous avons découvert que les dépenses des DOM avaient été omises. Finalement, les données définitives ont été connues en date du 18 mai 2001, ce qui nous a conduit à une correction des résultats de la recherche concernant le budget de la justice en France.

- Les budgets de la justice en Europe -

Il serait intéressant qu'une étude ultérieure s'attache à l'étude des moyens et de l'organisation de la PJJ sur une période significative, par exemple 1990 à 2000. Cette étude constatera sans doute un accroissement considérable des moyens pour deux raisons :

- la protection de la jeunesse est de plus en plus judiciaire ;
- par ailleurs, son financement est de plus en plus décentralisé.

A titre d'information, on signalera, pour les comparer, les principaux postes de dépenses du budget français de la justice selon le périmètre de la recherche :

	Postes dépenses	Milliards d'ECU 1997	Pourcentage
1	PJJ	3,099	49
2	Services judiciaires *	1,363	21
3	Administration pénitentiaire	1,026	16
4	Administrations centrales	0,484	8
5	Autres juridictions	0,184	3
6	Aide juridictionnelle	0,183	3

* Hors aide juridictionnelle

En conclusion, on signalera que, depuis 1997, les différentes lois de finances françaises ont créé 653 postes d'éducateurs au profit de la protection judiciaire de la jeunesse et au total 1 010 emplois budgétaires au bénéfice de la PJJ (lois de finances pour 1998, 1999, 2000 et 2001), soit quatre fois plus que sous la précédente législature.

5. Les indicateurs de niveau de vie

Au cours de la recherche, cette catégorie de ratios a été qualifiée d'«indicateurs de niveau de vie du bout de la chaîne». Il s'agit d'une demande spéciale de la mission de recherche droit & justice permettant d'apprécier les conditions concrètes d'administration de la justice en Europe. Trois ratios ont donc été fixés :

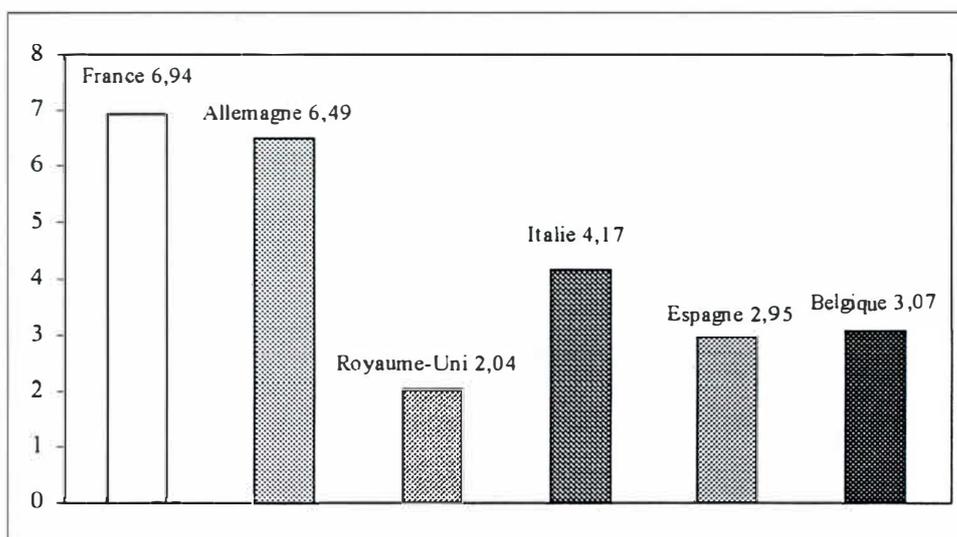
Ratio 5-1 : Le nombre d'ordinateurs par magistrat

Ratio 5-2 : Le secrétariat des magistrats

Ratio 5-3 : Les journées de formation des magistrats.

Pour le nombre d'ordinateurs par magistrat, les données sont difficiles à obtenir et nécessiteraient une recherche spécifique. Les monographies sur le budget de la justice en Allemagne et au Royaume-Uni fournissent cependant des éléments très précis bien que non exhaustifs.

Graphique 14
Le nombre de personnels non magistrat par magistrat en 1997



Ratio 5-2 :
Le nombre de personnels non magistrat par magistrat

Pays	1997
France	6,94
Allemagne	6,49
Royaume-Uni	2,04
Italie	4,17
Espagne	2,95
Belgique	3,07

- Les budgets de la justice en Europe -

Ce ratio est théorique car il compare l'effectif total de magistrats avec l'ensemble des effectifs non magistrats (y compris les personnels des prisons et des administrations centrales). Il ne s'agit par conséquent que d'un rapport entre deux effectifs très globaux (ensemble des magistrats/ensemble des fonctionnaires de justice).

On constate que, pour les deux pays qui fournissent des chiffres pour les années antérieures, le ratio a été stable en Belgique et en faible croissance pour la France où l'on passe de 6,52 en 1990 à 6,94 en 1997. Pour affiner, il a été utile d'ajouter pour chaque pays, et pour l'exercice de référence, le ratio du nombre de personnels des greffes par magistrat, ce qui est plus significatif. Il s'agit du ratio 5-2 bis. Ce ratio est riche d'enseignements car il précise que dans chaque pays la méthode d'administration de la justice est différente.

Ainsi, au Royaume-Uni, on a préféré payer très cher peu de magistrats auxquels s'ajoutent des juges bénévoles, ce qui limite considérablement les effectifs du personnel administratif alors que l'Allemagne paie très cher beaucoup de juges, ce qui ne dispense pas les budgets publics de fournir du personnel administratif en quantité importante. Pour expliquer le chiffre français, on a rapporté le nombre de magistrats professionnels en 1997 au sens du périmètre de la recherche au total des personnels des greffes (7 810 pour les juridictions judiciaires + 1 202 pour les juridictions administratives + 1 005 pour les juridictions financières, ce qui fait un total de 10 019 personnels administratifs au service direct des magistrats). Une recherche est actuellement en cours pour comparer, à l'échelle européenne, les modes d'administration de la justice ; elle est coordonnée par l'Institut international d'administration publique de Paris, sous la responsabilité scientifique de Marie-France Christophe-Tchakaloff, professeur des universités.

Ratio 5-2-bis :

Le nombre de personnels des greffes par magistrat professionnel

Pays	1997
France	1,29
Allemagne	6,07
Royaume-Uni	0,05 (2)
Italie	5,31 (3)
Espagne	0,547
Belgique	0,82

(1) Pour le Royaume-Uni, le chiffre correspond aux *Crown Courts* ; pour les *Magistrate's Courts*, le ratio n'est que de 0,04

(2) Pour l'Italie, on a retenu le nombre des personnels de bureau.

Pour les journées de formation par magistrat, elles sont très différentes selon les pays et, à l'intérieur des pays, selon les catégories de juridictions. Nous renvoyons, par conséquent, aux différentes monographies par pays.

Pour classer les six pays en utilisant une sélection des dix ratios les plus significatifs, nous présentons un tableau reposant sur la convention théorique suivante : les dix critères sont tous déterminants et d'égale importance.

Voici les dix critères retenus :

- Le volume du budget de la justice en 1997
- Le budget de la justice/Les dépenses des APU en 1997
- Le budget de la justice/Les dépenses de défense en 1997
- Le budget de la justice/Le produit intérieur brut en 1997
- Le budget de la justice par habitant en 1997
- Le coût d'un détenu en 1997
- Le nombre de magistrats professionnels en 1997
- Le nombre de personnels non magistrats en 1997
- Les dépenses d'aide juridictionnelle par habitant en 1997
- Les dépenses de l'administration pénitentiaire en 1997

Critères	F	All	RU	It	Es	B
Budget justice en 1997	3	1	2	4	5	6
BJ/Dépenses APU en 1997	5	1	2	3	6	4
BJ/Dépenses de défense en 1997	6	1	5	4	3	2
BJ/PIB en 1997	4	2	1	5	6	3
Budget justice par habitant en 1997	4	1	2	5	6	3
Coût détenu en 1997	5	4	1	2	6	3
Nombre de magistrats en 1997	3	1	5	2	4	6
Fonctionnaires de justice en 1997	3	1	5	2	4	6
Aide juridictionnelle/hab en 1997	2	3	1		4	5
Administration pénit./hab en 1997	5	4	1	2	6	3
1 ^{eres} places	0	6	4	0	0	0
2 ^{emes} places	1	1	3	4	0	1
Dernières places	1	0	0	0	5	3
5 ^{emes} places	3	0	3	2	1	1

- Les budgets de la justice en Europe -

La conclusion est très claire, l'ordre décroissant des six pays est le suivant :

- 1°) Allemagne, six premières places et une deuxième
- 2°) Royaume-Uni, quatre premières places et trois deuxièmes
- 3°) Italie, quatre deuxièmes places
- 4°) France, une deuxième place et trois avant-dernières places
- 5°) Belgique, une deuxième et trois dernières places
- 6°) Espagne, cinq dernières places et une avant-dernière.

Le classement place la France en quatrième position, à un niveau proche mais inférieur à l'Italie. En effet, dans ce pays, le budget de justice a connu un fort développement en raison de la volonté politique de lutter contre la mafia menée par le parquet. A partir de ces événements, le budget de la justice italien a dépassé 1 % des dépenses effectives de l'Etat et a acquis une légitimité auprès des citoyens dans le but de renforcer l'égalité de tous face à la justice et de garantir l'effectivité de la loi sur tout le territoire.

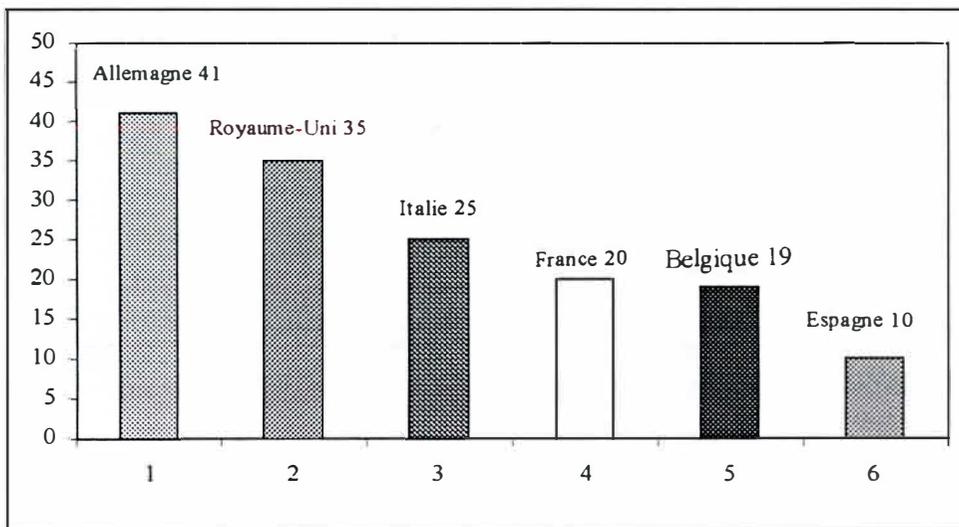
L'Allemagne est, de loin, le pays dont le budget de la justice dispose des plus gros moyens, même si son administration pénitentiaire reste insuffisamment dotée.

Le Royaume-Uni a un système totalement atypique avec la présence massive de magistrats non professionnels, d'où un budget conséquent dans lequel les salaires des magistrats professionnels sont de très haut niveau. L'aide juridictionnelle est cependant une dépense dont le niveau est disproportionné par rapport au reste du budget justice du Royaume-Uni.

Quelle est la situation du budget français de la Justice en 1997 ? La France dispose de moyens importants mais insuffisants. De plus, ils paraissent assez mal répartis, d'où la nécessité d'opérer des redéploiements, de décentraliser et de déconcentrer davantage les crédits. Depuis 1997, le budget du ministère français de la Justice a connu des augmentations considérables. Un effort notable a été accompli avec 4 481 créations d'emplois budgétaires entre 1998 et 2001 parmi lesquels 729 créations d'emplois de magistrats (autant qu'entre 1981 et 1997). Les réformes les plus urgentes sont néanmoins d'allouer davantage de crédits à l'administration pénitentiaire, d'augmenter le nombre de magistrats et leur rémunération, d'accepter enfin de relever le niveau de l'aide juridictionnelle afin de réduire le risque d'une justice à plusieurs vitesses.

La Belgique et l'Espagne se partagent les dernières places mais l'écart entre ces deux pays est important car la Belgique a des résultats dont certains sont beaucoup plus positifs que ceux de la France. L'ordre des pays classés selon les dix critères du budget de la justice est alors le suivant.

Graphique 14
Le classement des Etats selon le barème coefficienté



Le classement des Etats

Pays	Points
Allemagne	41
Royaume-Uni	35
Italie	25
France	20
Belgique	19
Espagne	10

Chaque première place vaut 5 points, la deuxième place 4 points et ainsi de suite mais la dernière place ne rapporte rien.

SYNTHESE

L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COURS CONSTITUTIONNELLES EN EUROPE

par

Thierry Di Manno

Professeur à l'université Jean Monnet (Saint-Etienne)

Co-directeur du Centre de droit et politique comparés Jean-Claude Escarras
à l'université de Toulon et du Var (CNRS, UMR 6055)

Selon Hans Kelsen, l'«*indépendance (de la juridiction constitutionnelle) vis-à-vis du Parlement comme vis-à-vis du gouvernement est un postulat évident*», «*car ce sont précisément le Parlement et le gouvernement qui doivent être, en tant qu'organes participant à la procédure législative, contrôlés par la juridiction constitutionnelle*»¹. Si l'indépendance de la juridiction constitutionnelle est ainsi envisagée comme un «*postulat évident*» du fait de l'éminente fonction de contrôle assumée par cet organe, il est tout aussi manifeste que, pour être effective et durable, cette indépendance proclamée doit surtout être garantie. Or, dans son maître article sur la justice constitutionnelle, Kelsen n'aborde la question des garanties de l'indépendance de la juridiction constitutionnelle qu'à travers le problème, crucial au demeurant, de l'indépendance de ses membres.

Dans le même sens, Charles Eisenmann a pu soutenir que «*ce qu'il faut garantir, c'est l'indépendance des juges qui est la condition, sinon suffisante, du moins nécessaire de l'impartialité, celle qui fera, non pas que les juges soient impartiaux, mais qu'ils ne soient pas empêchés de l'être, s'il est en eux de l'être*» ; et cet auteur en a alors conclu que «*ce qui importe (...), c'est que*

(1) H. Kelsen, «*La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*», RDP, 1928, p. 225-226.

- Synthèse -

(les juges) échappent à toute influence de l'autorité qui les a choisis, qu'ils n'aient plus rien à craindre ni à attendre d'elle»¹.

Si ces deux maîtres de la justice constitutionnelle ont bien vu que les garanties attachées au statut des juges rejaillissent, en définitive, sur la position de la juridiction constitutionnelle en tant que collège, il reste que, pour assurer l'indépendance pleine et entière de cette dernière, il est nécessaire de prévoir des garanties plus spécialement destinées à asseoir le statut de l'organe lui-même. Sans ces garanties-là, l'indépendance de la juridiction constitutionnelle serait forcément compromise.

Parmi ces garanties d'indépendance de la juridiction constitutionnelle, l'autonomie financière mérite sans doute une attention particulière tant elle paraît conditionner le bon exercice des missions confiées à cette institution. On a même pu voir dans la reconnaissance de l'autonomie financière d'une Cour constitutionnelle le «couronnement» de son indépendance².

Parce qu'elle est précisément un élément indispensable de son statut d'indépendance, l'autonomie financière de la juridiction constitutionnelle ne saurait être assimilée à l'«autonomie financière» que l'on accorde parfois à certaines institutions administratives dans un souci d'amélioration de l'efficacité de leur gestion financière. La logique qui préside à la reconnaissance de l'autonomie financière de la juridiction constitutionnelle est tout autre et ne peut, en vérité, être comparée qu'à celle qui justifie l'indépendance financière de certains autres organes constitutionnels, comme le Parlement ou le chef de l'Etat³. L'autonomie financière de la juridiction constitutionnelle et de ces organes constitutionnels vise, en effet, à préserver et à conforter leur position statutaire dans l'Etat. Elle se traduit donc par l'application de règles budgétaires et comptables largement dérogoratoires au droit commun qui tendent à leur

(1) Ch. Eisenmann, *«La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche, 1928, réédition Economica-PUAM, 1986, p. 176-177.*

(2) En ce sens, à propos de la Cour constitutionnelle italienne, S. Buscema, *«Autonomia contabile degli organi costituzionali»*, Padoue, CEDAM, 1958, p. 139.

(3) Pour une étude d'ensemble de l'autonomie financière des organes constitutionnels, voir surtout, pour la France, V. Dussart, *«L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels»*, CNRS éditions, 2000, p. 334 ; pour l'Italie, voir en particulier S. Buscema, *op. cit.*, p. 237 ; ID., v° *«Bilancio dello Stato»*, in *«Enciclopedia del diritto»*, vol. V, Milan, Giuffrè, 1959, spéc. p. 427-433 ; sur l'autonomie financière des Parlements en Europe, voir également *«Le budget des Parlements»*, *«Informations constitutionnelles et parlementaires»*, 1^{ère} série, n° 162, 1991.

assurer une certaine liberté, à la fois dans la détermination des crédits et dans l'exécution des dotations budgétaires.

Toutefois, si l'autonomie financière de la juridiction constitutionnelle se rapproche de celle de certains autres organes constitutionnels, ses fondements et ses modalités d'application diffèrent quelque peu.

Cette étude se propose donc de montrer, à partir d'une approche comparatiste des expériences française, allemande, italienne, espagnole et belge de justice constitutionnelle¹, toute la spécificité de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles européennes. A cette fin, il conviendra :

- d'abord, d'examiner *les sources* qui justifient la reconnaissance de cette autonomie financière (1.) ;
- ensuite, de mesurer l'ampleur et l'intensité de cette autonomie en en saisissant *les différentes formes* (2.).

1. Les sources de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles

L'étude de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles commande, avant tout, d'en rechercher les origines pour mieux en cerner le contenu. Il faut donc :

- d'abord identifier quelles sont les sources théoriques qui permettent d'expliquer la nécessité de cette autonomie financière ;
- il faudra, ensuite, montrer que cette nécessité théorique de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles s'est traduite, dans l'ordre juridique, par sa complète reconnaissance.

1.1 Les sources théoriques de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles

Le principe de l'autonomie financière de la Cour constitutionnelle découle très logiquement de sa position particulière parmi les pouvoirs constitutionnels et s'affirme comme une composante indispensable de son autonomie fonctionnelle.

(1) Bien entendu, le Royaume-Uni est exclu du champ de cette étude, faute d'une expérience de justice constitutionnelle dans ce pays.

1.1.1 L'autonomie financière, conséquence logique de la position de la Cour constitutionnelle dans l'organisation des pouvoirs

L'un des traits caractéristiques de la Cour constitutionnelle tient précisément à sa position particulière dans l'Etat. Contrairement à la Cour suprême, qui appartient incontestablement au pouvoir judiciaire, la Cour constitutionnelle est située, elle, en dehors de l'appareil juridictionnel et occupe une place tout à fait originale dans l'organisation des pouvoirs constitutionnels. Dans la plupart des pays qui ont adopté le modèle européen de justice constitutionnelle, la plupart des auteurs s'accordent pour reconnaître que la Cour constitutionnelle se situe en dehors des trois pouvoirs constitués traditionnels. Le grand constitutionnaliste italien Vezio Crisafulli est sans doute le spécialiste qui a exprimé, à propos de la Cour constitutionnelle de Rome, le mieux cette idée qui fait aujourd'hui la quasi-unanimité de la doctrine. Pour cet auteur, *«il est certain (...) que la Cour ne rentre pas, non seulement dans l'ordre judiciaire, mais même pas dans l'organisation juridictionnelle au sens le plus large du terme, c'est-à-dire dans l'ensemble des organes exerçant des fonctions juridictionnelles. (...) La Cour constitutionnelle (...) reste en dehors des pouvoirs étatiques traditionnels connus : elle forme un pouvoir indépendant dont le rôle consiste à assurer le respect de la Constitution dans tous les domaines»*¹.

L'insertion de la Cour constitutionnelle dans l'Etat vient donc bouleverser l'organisation traditionnelle des pouvoirs constitutionnels puisque la Cour constitutionnelle constitue, à elle seule, un «pouvoir constitutionnel» destiné à contrôler la conformité de l'action des trois pouvoirs constitués traditionnels (législatif, exécutif et judiciaire) à la Constitution².

Cette fonction de contrôle des trois pouvoirs traditionnels justifie donc pleinement une indépendance totale de l'organe contrôleur par rapport aux organes contrôlés.

L'autonomie financière de la Cour constitutionnelle tire ainsi naturellement son origine de la position particulière de cette institution dans l'organisation des pouvoirs de l'Etat et, partant, se présente comme une garantie importante de son indépendance. Elle se rattache alors nécessairement à l'autonomie fonctionnelle de la Cour constitutionnelle qui est le corollaire de son indépendance.

(1) V. Crisafulli, *«Le système de contrôle de la constitutionnalité des lois en Italie»*, RDP, 1968, p. 130.

(2) En ce sens, voir surtout L. Favoreu, *«La notion de Cour constitutionnelle»*, in *«De la Constitution»*, Etudes en l'honneur de J.-F. Aubert, Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996, spéc. p. 22 et s.

1.1.2 L'autonomie financière, composante indispensable de l'autonomie fonctionnelle de la Cour constitutionnelle

L'indépendance d'un organe se mesure souvent au degré de son autonomie fonctionnelle. Plus l'autonomie fonctionnelle est poussée, plus l'indépendance est grande. Ainsi, l'autonomie financière sera d'autant plus large que l'autonomie fonctionnelle sera importante, car elle en est un élément essentiel.

La Cour constitutionnelle dispose d'une autonomie fonctionnelle très élevée qui lui permet de maîtriser très largement son organisation et son fonctionnement. Cette autonomie fonctionnelle se décline, en effet, sous trois formes principales :

- réglementaire,
- administrative
- et financière.

- ✓ *L'autonomie réglementaire* confère à la Cour constitutionnelle un pouvoir normatif d'auto-organisation qui se traduit par la possibilité d'édicter un certain nombre de règles de fonctionnement et de procédure ;
- ✓ *l'autonomie administrative* permet de garantir à la Cour constitutionnelle la possibilité de disposer, d'une part, d'une administration interne propre composée d'experts et d'agents administratifs nommés et rémunérés directement par la juridiction et, d'autre part, de moyens matériels propres ;
- ✓ *l'autonomie financière*, qui se traduit par une certaine liberté de gestion comptable et budgétaire, complète l'autonomie fonctionnelle de la Cour constitutionnelle en favorisant notamment l'effectivité de ses deux autres composantes.

Aussi ces trois composantes de l'autonomie fonctionnelle sont-elles étroitement liées et constituent des garanties indispensables à l'indépendance de la Cour constitutionnelle. Dans ces conditions, la reconnaissance de ces garanties dans le droit positif s'impose avec évidence.

1.2 Les sources normatives de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles

1.2.1 Quoique garantie indispensable de l'indépendance de la Cour constitutionnelle, l'autonomie financière n'est consacrée expressément dans aucune des Constitutions des Etats de référence. Elle n'est reconnue explicitement que par la loi relative à la Cour constitutionnelle et/ou par le règlement intérieur de cette haute juridiction.

En France, en Italie, en Espagne et en Belgique, l'autonomie financière de la juridiction constitutionnelle bénéficie d'une reconnaissance légale plus ou moins claire.

- **En France**, le statut financier du Conseil constitutionnel est envisagé - fort succinctement - dans l'article 16 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur cette institution : *«les crédits nécessaires au fonctionnement du Conseil constitutionnel sont inscrits au budget général. Le président est ordonnateur des dépenses»*. Il est difficile de voir, dans cette disposition de l'ordonnance organique, une consécration solennelle de l'autonomie financière du Conseil constitutionnel car la formulation retenue aurait pu tout aussi bien être utilisée pour définir la situation financière de la plupart des services de l'Etat. En fait, c'est le décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 qui a levé les ambiguïtés de l'article 16 de l'ordonnance organique en définissant clairement le régime financier du Conseil constitutionnel. Cependant, ce décret n'a pas pour effet de laisser l'autonomie financière du Conseil constitutionnel à la merci du pouvoir réglementaire puisque, non seulement il est pris en exécution de l'article 16 de l'ordonnance organique mais, surtout, il ne peut être modifié que sur proposition du Conseil lui-même.
- **En Italie**, l'autonomie financière de la Cour constitutionnelle découle de l'article 14 de la loi n° 87 du 11 mars 1953 relative aux normes sur la constitution et sur le fonctionnement de la Cour constitutionnelle. Aux termes de cette disposition, la Haute instance *«pourvoit, dans les limites des fonds prévus à cette fin par une loi du Parlement, à la gestion de ses dépenses, de ses services et bureaux (...)»*. L'article 26 du règlement général adopté par la Cour constitutionnelle elle-même rappelle l'autonomie financière dont elle bénéficie.

- **En Espagne**, la deuxième disposition additionnelle à la loi organique n° 2 de 1979 relative au Tribunal constitutionnel consacre l'autonomie financière de cette institution en indiquant que «*le Tribunal élaborera son budget, qui se présentera comme une section du Budget général de l'Etat*». L'article 2 i) de l'Accord du 5 juillet 1990 de l'assemblée plénière du Tribunal portant approbation du règlement relatif à l'organisation et au personnel du Tribunal constitutionnel prolonge ces dispositions de la loi organique en précisant, notamment, la compétence du *plenum* du Tribunal pour approuver le projet de budget avant son insertion dans la loi de finances de l'Etat et pour proposer, éventuellement, les modifications jugées opportunes.
- **En Belgique**, la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prévoit, en son article 123, § 1^{er}, que «*les crédits nécessaires au fonctionnement de la Cour d'arbitrage sont inscrits au budget des dotations*». Cette disposition, qui reprend la formulation de l'article 106, § 1^{er}, de la loi du 28 juin 1983 abrogée par la loi précitée de 1989, garantit bien l'autonomie financière de cette Cour car l'attribution de «dotations» votées par le Parlement implique une pleine liberté de gestion de celles-ci ¹.
- **En Allemagne**, en revanche, la loi du 12 mars 1951 sur la Cour constitutionnelle fédérale n'envisage pas explicitement l'autonomie financière de cette institution mais reconnaît, en termes généraux, son indépendance et son autonomie. En effet, aux termes du paragraphe 1^{er} de la loi de 1951, cette juridiction «*est une cour de justice de la Fédération qui est autonome et indépendante vis-à-vis de tous les autres organes constitutionnels*». En sorte que la Cour constitutionnelle fédérale a pu déduire de ces dispositions législatives son autonomie financière en prévoyant, dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de son règlement intérieur en date du 15 décembre 1986, modifié le 11 juillet 1989, que son «*assemblée plénière délibère et décide de l'établissement du budget de la Cour*».

1.2.2 L'absence de reconnaissance explicite de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles dans la Constitution des Etats concernés soulève bien évidemment la question de savoir si une loi pouvait alors réduire la liberté de gestion de la juridiction constitutionnelle. Il ne semble pas douteux, en réalité, qu'une telle loi aboutirait, pour reprendre une terminologie française bien

(1) Parmi les organes constitutionnels bénéficiant de ces «dotations», on peut mentionner, outre la Cour d'arbitrage, la famille royale, le Parlement et la Cour des comptes.

- Synthèse -

connue, à «priver de garanties légales une exigence constitutionnelle». Comme nous l'avons vu plus haut, l'autonomie financière est, en effet, une garantie indispensable pour assurer l'indépendance de la Cour constitutionnelle. Or, cette indépendance de la Cour constitutionnelle est très certainement une exigence constitutionnelle qui découle de la position qu'elle occupe dans l'organisation des pouvoirs. En conséquence, toute loi ayant pour objet ou pour effet de réduire l'autonomie financière de la Cour constitutionnelle reviendrait à mettre en péril cette exigence constitutionnelle d'indépendance et violerait ainsi la Constitution. A cet égard, il a pu même être jugé que l'exigence d'indépendance de certains organes constitutionnels découlant de leur position dans l'Etat portait dérogation implicite à une norme constitutionnelle garantissant la compétence générale de la Cour des comptes en matière de comptabilité publique ¹.

Il est donc clair qu'en dépit d'une reconnaissance expresse seulement au niveau infra-constitutionnel, l'autonomie financière des Cours constitutionnelles bénéficie, en tant que garantie indispensable de leur indépendance, d'une protection constitutionnelle dérivée, qui favorise d'ailleurs le déploiement de cette autonomie dans toutes ses dimensions.

2. Les formes de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles

Le principe de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles implique, pour ces institutions, la maîtrise plus ou moins grande de deux éléments financiers essentiels : la libre détermination de leurs crédits et la libre exécution de leurs dotations budgétaires. Ces deux indicateurs fondamentaux permettent de mesurer exactement le degré de l'autonomie financière dont bénéficient les Cours constitutionnelles.

(1) C'est en effet la solution à laquelle la Cour constitutionnelle italienne a abouti dans son arrêt n° 129 du 10 juillet 1981 à propos d'un conflit d'attribution élevé par le Sénat, la Chambre des députés et la présidence de la République à l'encontre d'actes pris par la Cour des comptes (in Giur. cost., 1981, p. 1281, note G. Lombardi). Dans cette affaire, la Cour des comptes s'était estimée compétente pour contrôler les comptes des trésoriers des deux Chambres du Parlement et de la présidence de la République en se fondant sur l'article 103, alinéa 2, de la Constitution qui lui conférait une compétence générale en matière de comptabilité publique. La Cour constitutionnelle a alors rejeté cette revendication de compétence de la Cour des comptes en s'appuyant notamment sur «l'autonomie clairement affirmée dont dispose encore les trois organes constitutionnels requérants». Cette solution est valable également pour cet autre organe constitutionnel indépendant qu'est la Cour constitutionnelle elle-même (cf. infra).

2.1 La libre détermination des crédits budgétaires

La libre détermination des crédits budgétaires se manifeste dans toutes les phases d'élaboration du budget des Cours constitutionnelles et ressort de l'évolution des dépenses de ces dernières.

2.1.1 L'élaboration du budget des Cours constitutionnelles

La phase de préparation du budget est le premier indicateur de l'indépendance financière des Cours constitutionnelles. Cette préparation ne fait l'objet d'aucune ingérence extérieure et est laissée à l'entière discrétion des services en charge de la gestion administrative et financière de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle a donc les coudées franches pour estimer librement les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Il revient ainsi aux services compétents de la Cour constitutionnelle d'établir, chaque année, un projet de budget sur la base des dépenses des années antérieures et de l'année en cours et en fonction des prévisions pour l'année à venir¹. Le budget prévisionnel est, ensuite, approuvé le plus souvent par le *plenum* de la Cour constitutionnelle (cas de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et de la Belgique) ou, semble-t-il, par le seul président de cette institution (cas de la France)². Il est enfin transmis soit au ministère des Finances et du Budget en vue d'être inséré dans le projet de loi de finances de l'Etat (cas de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie), soit au président de la Chambre des représentants (cas de la Belgique)³.

Le projet de budget de la Cour constitutionnelle est inscrit dans la loi de finances sans modifications. En Allemagne, il est prévu qu'en cas de divergences entre le ministère des Finances et le président de la Cour constitutionnelle fédérale, le projet de finances présenté par le gouvernement doit se borner à faire état de ces divergences. En Belgique, il résulte d'un accord établi en 1985 entre le président de la Chambre des représentants et les présidents de la Cour d'arbitrage que seul le président de la Chambre peut, si

(1) Pour plus de détails sur cette question, voir les rapports français, italien et belge présentés dans le cadre de l'atelier sur «Le budget de la Cour constitutionnelle : contrôle et gestion» lors de la rencontre de Kiev du 19 au 21 janvier 1998 placée sous l'égide de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite Commission de Venise (rapports non publiés).

(2) C'est du moins ce qu'il semble ressortir du rapport précité du trésorier du Conseil constitutionnel, Mme E. Willame.

(3) Cf. rapport belge précité, présenté par M. L. Potoms, greffier à la Cour d'arbitrage.

- Synthèse -

nécessaire, demander la communication d'informations complémentaires auprès de la Cour d'arbitrage sur son projet de budget.

Le projet de budget de la Cour constitutionnelle s'insère, en principe, dans une partie spéciale de la loi de finances (titre II du budget des charges communes en France ; section Dotations, division 33 en Belgique ; section spéciale du budget général de l'Etat en Espagne, budget sectoriel annexé à la loi de finances en Allemagne ; chapitre spécifique des dépenses prévues pour le ministère du Trésor dans la loi de finances en Italie) et il est approuvé sans discussion par le Parlement.

La dotation budgétaire accordée à la Cour constitutionnelle ne peut pas faire l'objet de réductions, sauf circonstances exceptionnelles. Ainsi, en raison de la crise financière et monétaire qui a frappé l'Italie, le budget de la Cour constitutionnelle comme ceux du Parlement et de la présidence de la République ont subi une réduction de 3 % en 1993 et de 5 % en 1995. Mais, à chaque fois, il y a eu, préalablement à cette décision de diminution des crédits budgétaires, concertation entre le gouvernement et la Cour constitutionnelle ¹.

2.1.2 L'évolution des dotations budgétaires des Cours constitutionnelles

L'articulation des crédits de la juridiction constitutionnelle est, dans ses grandes lignes, assez semblable dans l'ensemble des pays de référence. Toutefois, afin de faciliter la comparaison, les tableaux présentés en annexes de cette étude ont été établis en regroupant les données budgétaires des différents postes en deux grandes catégories :

- crédits de fonctionnement,
- et crédits d'investissement.

Sur la période de référence, on constate, de manière générale, que les crédits des différentes Cours constitutionnelles ont connu une progression plus ou moins sensible chaque année. Cette augmentation régulière des dépenses répond, en vérité, à une progression constante de l'activité de ces hautes juridictions depuis une dizaine d'années et témoigne de la vitalité de la justice constitutionnelle en Europe.

Le budget du Conseil constitutionnel français se distingue, sur la période étudiée, des budgets de ses homologues européens par de fortes variations à la hausse de ses crédits. Mais cette progression spectaculaire des crédits (près de 45 % de hausse en 1995 !) s'explique simplement par l'intensification du

(1) Cf. le rapport italien précité, présenté par M. G. Cattarino, p. 4.

contentieux électoral lié aux élections législatives en 1993 et à l'élection présidentielle en 1995.

Le budget des juridictions constitutionnelles espagnole et italienne a connu, certaines années, une diminution plus ou moins sensible des crédits en raison de la crise monétaire frappant ces pays ces années-là.

Une lecture cursive des tableaux figurant en annexes pourrait laisser croire qu'il existe deux catégories de juridictions constitutionnelles en Europe : les « riches » (l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne) et les « pauvres » (la France et la Belgique). En vérité, il faut se garder d'une analyse aussi hâtive, toutes ces données budgétaires devant être relativisées en fonction de différents paramètres.

Le paramètre le plus significatif pour expliquer les écarts entre les budgets ¹ est sans aucun doute l'indicateur des ressources humaines, puisque la part des dépenses en personnel est considérable dans chacun des budgets des Cours constitutionnelles de référence (cf. tableaux n° 2-1 et 2-2) ². Les moyens en personnel sont, en général, proportionnels à l'importance de l'activité de la juridiction constitutionnelle. Or, l'activité des Cours constitutionnelles allemande, espagnole et italienne est sans commune mesure avec celle de la Cour d'arbitrage belge et du Conseil constitutionnel français ³. Ainsi, il ne faut pas s'étonner de compter plus de 200 personnes employées à la Cour constitutionnelle italienne, près de 200 à la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne et aux alentours de 170 au Tribunal constitutionnel espagnol, tandis que l'on recense seulement une cinquantaine de personnes employées au Conseil constitutionnel français et à la Cour d'arbitrage belge. La charge de travail qui pèse sur les membres de ces « grandes » Cours constitutionnelles

(1) En 1997, par exemple, le budget de la Cour constitutionnelle italienne est plus de huit fois plus important que celui de la Cour d'arbitrage de Belgique ! (cf. tableau n° 1 en annexe).

(2) Sont en général englobées dans ces dépenses en personnel les rémunérations des collaborateurs occasionnels des Cours constitutionnelles, comme celles des rapporteurs adjoints nommés au Conseil constitutionnel français pour faire face, en principe, à l'augmentation du contentieux électoral certaines années.

(3) Pour donner un aperçu significatif de l'intensité de l'activité de ces juridictions, on peut signaler qu'en 1997, la Cour constitutionnelle allemande a rendu 5 006 décisions, le Tribunal constitutionnel espagnol a tranché 4 424 affaires par 4 006 décisions, la Cour constitutionnelle italienne a résolu 893 questions par 471 décisions, tandis que la Cour d'arbitrage belge a réglé 108 affaires par 84 décisions et que le Conseil constitutionnel français a rendu 9 décisions dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des normes, 2 dans le contentieux de la délégalisation et 134 dans le contentieux électoral.

- Synthèse -

explique sans doute également la mise à disposition, pour chacun des juges constitutionnels, de plusieurs assistants¹ et d'une secrétaire particulière au moins. En revanche, si chaque membre de la Cour d'arbitrage belge peut être assisté d'un référendaire², les membres du Conseil constitutionnel français n'ont pas la possibilité d'être aidés par un personnel de ce type.

Ces quelques données sur les moyens en personnel relativisent donc beaucoup les écarts de crédits observés.

Si l'on s'attache aux budgets des trois Cours constitutionnelles qui développent une activité comparable, on peut être légitimement surpris par l'importance considérable des crédits de la Cour constitutionnelle italienne. Le budget de cette juridiction est, en effet, plus de deux fois plus élevé que celui de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et plus de trois fois plus important que celui du Tribunal constitutionnel espagnol. Il ne faudrait pas croire, cependant, que la prise en compte des budgets des seize Cours constitutionnelles des Länder allemands pourrait remettre en cause ces écarts. En effet, l'activité des Cours constitutionnelles des Länder est infiniment moindre que celle de la Cour constitutionnelle fédérale et, partant, les crédits budgétaires alloués à ces juridictions sont d'un montant relativement faible³. En sorte que, même si l'on ajoute ces crédits au budget de la Cour constitutionnelle fédérale allemande, ce dernier reste toujours loin derrière le budget de la Cour constitutionnelle italienne.

En vérité, l'importance de la dotation de la Cour constitutionnelle italienne peut se justifier par l'existence de certains postes budgétaires qui lui sont propres. En effet, le budget de cette Haute juridiction prévoit, dans les dépenses de fonctionnement, des crédits destinés au versement de pensions aux anciens

(1) Chaque juge constitutionnel dispose de trois collaborateurs scientifiques en Allemagne depuis 1990, de deux «letrados» en Espagne et de deux assistants en Italie.

(2) L'article 35 de la loi spéciale de 1989 permet le recrutement de deux référendaires supplémentaires.

(3) Pour l'ensemble des Cours constitutionnelles des Länder, les crédits budgétaires s'élèvent à environ 500 000 ECU en 1990, 1991, 1992 et 1993, tournent autour d'1 million d'ECU en 1994, 1995 et 1996 et dépassent à peine 1 million et demi d'ECU en 1997.

La faiblesse de ces crédits budgétaires s'explique aussi par le fait que les juges constitutionnels des Länder exercent leur charge parallèlement à une activité professionnelle principale, généralement de juge dans un tribunal du Land ou de professeur des facultés de droit.

juges constitutionnels et au personnel en retraite^{1 2}. Ce poste budgétaire explique, par conséquent, que les dépenses en personnel en activité ne représentent que moins de 50 % de la totalité du budget alors qu'elles oscillent, pour les autres Cours constitutionnelles, entre 70 % et 86 % des crédits budgétaires (cf. annexes, tableau n° 2-1). De même, le budget de la Cour constitutionnelle italienne affecte des crédits à la constitution de fonds spéciaux³. Les versements à ces fonds spéciaux permettent de comprendre la part importante des crédits d'investissement dans le budget de cette Cour et relativisent les écarts observés sur ce poste avec le budget des autres juridictions constitutionnelles (cf. annexes, tableau n° 3).

Ces deux postes budgétaires spécifiques à la Cour constitutionnelle italienne, qui traduisent sans doute le degré élevé de l'autonomie financière de cette institution, permettent, par conséquent, de nuancer fortement l'importance quantitative des crédits disponibles. Manifestement, la Cour italienne doit assumer elle-même des charges qui ne sont pas imputées directement sur le budget des autres Cours constitutionnelles. Et, de fait, si l'on fait abstraction des crédits affectés à ces deux postes, on se rend compte que l'écart entre le budget de la Cour constitutionnelle italienne et ceux de la Cour constitutionnelle fédérale allemande et du Tribunal constitutionnel espagnol se réduit considérablement⁴.

(1) Ces crédits s'élèvent à 6 457 083 ECU en 1991, 7 176 433 ECU en 1992, 6 846 078 ECU en 1993, 7 649 731 ECU en 1994, 7 511 384 ECU en 1995, 9 086 268 ECU en 1996 et à 10 107 292 ECU en 1997.

(2) Il faut préciser ici qu'à partir de 1994, le budget du Tribunal constitutionnel espagnol prévoit également, en application de la loi n° 21 de 1986, des crédits destinés au versement de pensions aux anciens présidents de cette Haute instance. Ces crédits s'élèvent à 47 765 ECU en 1994, 80 355 ECU en 1995, 81 480 ECU en 1996 et à 32 690 ECU en 1997.

(3) Les crédits affectés à ces fonds spéciaux (fonds pour l'indemnité de «buonuscita» qui est versée à la cessation d'activité du personnel, fonds de garantie et de prévoyance des juges constitutionnels, fonds de garantie et de prévoyance du personnel, etc.) s'élèvent à 6 432 950 ECU en 1991, 5 711 062 ECU en 1992, 3 963 719 ECU en 1993, 8 336 379 ECU en 1994, 5 735 880 ECU en 1995, 3 509 443 ECU en 1996 et à 2 702 016 ECU en 1997.

(4) Abstraction faite de ces crédits, le budget total de la Cour constitutionnelle italienne «tomberait», en effet, à 17 687 191 ECU en 1991, 18 892 511 ECU en 1992, 16 428 417 ECU en 1993, 15 851 914 ECU en 1994, 15 657 951 ECU en 1995, 20 147 014 ECU en 1996 et à 22 398 280 ECU en 1997.

- Synthèse -

Au total, l'évolution des dotations budgétaires des Cours constitutionnelles sur la période de référence révèle le degré élevé de l'autonomie de ces institutions dans la détermination de leurs moyens financiers et traduit, en même temps, une certaine maîtrise de leurs dépenses par rapport aux besoins inhérents à l'importance de leur activité.

Ce constat est encore renforcé par la liberté dont jouissent les Cours constitutionnelles dans l'exécution de leurs dotations budgétaires.

2.2 La libre exécution des dotations budgétaires

L'exécution des dotations budgétaires constitue, indubitablement, la manifestation la plus éclatante de l'autonomie financière des Cours constitutionnelles. Elle donne lieu, en effet, à l'application de règles qui s'écartent plus ou moins des grands principes du droit de la comptabilité publique. Ces règles comptables sont rarement imposées¹ et souvent posées par les Cours constitutionnelles elles-mêmes dans un règlement d'administration comptable².

Ainsi, l'autonomie des Cours constitutionnelles dans l'exécution de leur budget s'exprime aussi bien dans les modalités de cette exécution que dans les contrôles dont elle peut faire l'objet.

2.2.1 Les modalités d'exécution du budget

L'autonomie financière des Cours constitutionnelles se traduit, en ce qui concerne l'exécution de leur budget, par un certain aménagement du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables. On sait que ce principe fondamental de la comptabilité publique exige que la décision financière soit prise par une autorité différente de celle qui l'exécute. Ce principe implique alors, d'une part, l'incompatibilité entre les fonctions d'ordonnateurs et de comptables et, d'autre part, l'interdiction de liens de subordination entre eux.

(1) C'est le cas du décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 qui fixe un certain nombre de règles comptables générales qui s'appliquent à la gestion du Conseil constitutionnel français.

(2) C'est notamment le cas du règlement d'administration comptable de la Cour constitutionnelle italienne dans sa rédaction en date du 24 juillet 1984 ou de la directive du 15 décembre 1987, confirmée le 14 février 1989, de la Cour d'arbitrage belge.

En raison de leur autonomie fonctionnelle, les Cours constitutionnelles connaissent une certaine atténuation des exigences de ce principe essentiel. Si les ordonnateurs et les comptables sont bien distincts au sein des Cours constitutionnelles, les ordonnateurs sont, en principe, à l'origine du choix et de la nomination des comptables.

Les fonctions d'ordonnateur sont, en général, confiées à des organes administratifs de la Cour constitutionnelle.

- **En France**, l'article 16 de l'ordonnance organique du 7 novembre 1958 confère au président du Conseil constitutionnel un rôle financier important puisqu'il en fait «l'ordonnateur des dépenses». Le décret n° 59-1293 du 13 novembre 1959 précise ce rôle en indiquant que *«dans la limite des crédits ouverts pour le fonctionnement du Conseil, le président peut recruter soit directement, soit par voie de détachement, le personnel nécessaire à ce fonctionnement»*. L'article 4 de ce même décret prévoit que *«les dépenses de fonctionnement du Conseil constitutionnel sont mandatées par le président ou ... par le secrétaire général»*, si ce dernier en a reçu délégation.
- **En Belgique**, les deux présidents de la Cour d'arbitrage peuvent engager les dépenses et émettre tous ordres de paiement dans les limites du budget approuvé par la Cour. Des juges désignés par la Cour elle-même peuvent, toutefois, suppléer les présidents pour la signature d'ordres de paiement.
- **En Espagne**, le paragraphe 2 de la deuxième disposition additionnelle à la loi organique de 1979 prévoit que le secrétaire général, assisté du personnel technique, assume la préparation, l'exécution et la liquidation du budget du Tribunal constitutionnel. Toutefois, le secrétaire général et le personnel compétent sont tenus de suivre les directives établies par l'assemblée plénière du Tribunal pour l'exécution du budget. Cette dernière fixe, en particulier, les limites dans lesquelles les autorisations de dépenses doivent être préalablement portées à la connaissance du *plenum*.
- **En Italie**, la compétence pour engager les dépenses diffère selon le montant des sommes concernées. Ainsi, le secrétaire général de la Cour constitutionnelle est autorisé à engager les dépenses dont le montant n'excède pas 20 millions de lires (environ 10 300 ECU) mais il n'est pas tenu par ce plafond pour les dépenses prédéterminées (comme la rémunération des juges et du personnel) ou courantes (comme l'achat des journaux, des périodiques, du carburant pour les véhicules, du combustible

- Synthèse -

pour le chauffage, etc.). Le Bureau de la présidence, composé du président de la Cour, du vice-président, d'un juge secrétaire et des quatre juges les plus anciens dans la fonction, est, lui, compétent pour engager toute dépense d'un montant inférieur ou égal à 120 millions de liras (environ 62 200 ECU). Le *plenum* de la Cour constitutionnelle siégeant en formation non juridictionnelle assume également la fonction d'ordonnateur pour toute dépense supérieure à 120 millions de liras. Il faut encore préciser que tout juge constitutionnel peut demander que le *plenum* de la Cour soit saisi de tout engagement de dépenses inférieures à 120 millions de liras. Ce système complexe permet donc d'associer le collège tout entier de la Cour aux décisions d'engagement des dépenses les plus importantes, alors qu'en France et en Belgique en particulier, le collège de la juridiction constitutionnelle est tenu à l'écart de ce processus décisionnel.

Les fonctions de comptable sont assurées par des agents (trésorier en France, comptable en Belgique, intendant en Espagne et directeur du service comptable en Italie) qui n'appartiennent pas, en principe, au corps des agents comptables de l'Etat et dépendent de l'administration de la Cour constitutionnelle qui les recrute directement.

Le rôle de ces agents consiste essentiellement à procéder aux paiements des dépenses et à l'encaissement des recettes. En France, par exemple, le trésorier qui est, en vertu de l'article 4 du décret de 1959, choisi et nommé par le président du Conseil constitutionnel et qui est uniquement responsable devant lui, règle lui-même directement, au nom du président de la Haute institution, les dépenses par chèques ou virements. Il faut voir là la marque de la libre disposition par le Conseil constitutionnel de ses fonds. En Italie, le service comptable ne procède pas lui-même au paiement des dépenses, cette tâche incombant à l'Institut bancaire près la Cour constitutionnelle.

Les contrôles de régularité sur les opérations d'ordonnancement auxquelles les comptables des Cours constitutionnelles peuvent procéder, paraissent, eux, plus ou moins allégés par rapport aux exigences du principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables.

C'est en France que ces vérifications semblent les plus sommaires. En effet, si le trésorier du Conseil constitutionnel a bien pour mission de vérifier la disponibilité des crédits avant d'engager une dépense, ce rôle est largement atténué par la libre utilisation par le Conseil constitutionnel de ses crédits. Le Haut Conseil n'est pas tenu par le principe de spécialisation budgétaire, principe fondamental de la comptabilité publique, qui interdit l'utilisation de crédits pour

une dépense autre que celle pour laquelle elle a été initialement prévue. En sorte que le Conseil constitutionnel dispose d'une liberté totale de virement entre les chapitres de sa dotation budgétaire ¹.

Pour les autres Cours constitutionnelles, en revanche, les crédits sont spécialisés par chapitres. Le contrôle du comptable est alors beaucoup moins formel puisqu'il peut se traduire par un refus d'autoriser le paiement si la dépense excède les crédits affectés au chapitre budgétaire concerné.

Il revient également aux comptables des Cours constitutionnelles d'établir, chaque année, un apurement des comptes destiné à faire état de la trésorerie à la fin de l'exercice écoulé en retraçant l'ensemble des opérations de dépenses et des recettes. Ce document est ensuite approuvé par l'assemblée plénière de la Cour constitutionnelle, sauf en France où il est approuvé par le président du Conseil constitutionnel ou par le secrétaire général. L'approbation de cet acte donne ainsi *quitus* aux comptables sur leur gestion pour l'année écoulée.

Si l'autonomie financière des Cours constitutionnelles se révèle lors des différentes phases de l'exécution de leurs dotations budgétaires, elle se manifeste, avec encore plus d'éclat, à l'occasion des contrôles plus ou moins poussés dont peut faire l'objet cette exécution.

2.2.2 Les contrôles de l'exécution du budget

Les modalités du contrôle de l'exécution des dotations budgétaires sont, en général, des indices très significatifs de l'autonomie financière. Les formes et l'intensité du contrôle de l'exécution du budget des Cours constitutionnelles varient, en réalité, selon que l'on retient une conception «souple» ou «stricte» de l'autonomie financière qui doit être garantie à ces hautes juridictions.

Selon une conception «souple» de l'autonomie financière, l'exécution du budget de la Cour constitutionnelle peut être soumise au contrôle d'une institution régulatrice extérieure. C'est la solution qui prévaut en Espagne et en Allemagne où la Cour des comptes est reconnue compétente pour contrôler l'exécution du

(1) Dans le rapport français précité, E. Willame indique que cette possibilité est «peu utilisée». En cas d'insuffisance de crédits sur un chapitre, il est également possible de «puiser» dans le «fonds de roulement» que s'est constitué le Conseil constitutionnel avec les reliquats de crédits non utilisés (cette réserve représentant actuellement environ 11 % de son budget). On notera ainsi que le principe d'annualité, autre grand principe du droit budgétaire, ne s'impose pas au budget du Conseil constitutionnel.

- Synthèse -

budget de la Cour constitutionnelle¹. Dans ces pays, on considère que les exigences inhérentes à l'indépendance de la Cour constitutionnelle n'emportent pas dérogation à la compétence générale de la Cour des comptes quant au contrôle des comptes et de la gestion économique de l'Etat, qui est directement garantie par la Constitution (art. 136 de la Constitution espagnole et art. 114 de la Loi fondamentale allemande). Pour les mêmes raisons, le principe du contrôle de la Cour des comptes sur le budget du Parlement n'a jamais été contesté en Allemagne. La Cour constitutionnelle fédérale a même pu juger, dans sa décision *Wüppesahl* du 13 juin 1989², que ce contrôle s'étendait également à l'exécution des dotations des groupes parlementaires.

En revanche, selon une conception «stricte» de l'autonomie financière, l'exécution du budget de la juridiction constitutionnelle ne saurait être soumise au contrôle d'une institution extérieure. Ainsi, les budgets du Conseil constitutionnel français, de la Cour d'arbitrage belge et de la Cour constitutionnelle italienne échappent à la compétence générale de contrôle de la Cour des comptes. A cet égard, il faut rappeler que la Cour constitutionnelle italienne a retenu, sur cette question, une solution diamétralement opposée à celle qui a été dégagée en Allemagne et en Espagne. Comme on l'a vu plus haut, elle a en effet estimé, dans son arrêt n° 129 du 10 juillet 1981, que l'indépendance des organes constitutionnels, parmi lesquels il y a lieu de la ranger, justifiait une dérogation à la compétence générale de la Cour des comptes, pourtant expressément garantie par la Constitution.

Pour compenser cette absence de contrôle externe direct et dans un souci d'améliorer la transparence sur la gestion financière, ces juridictions constitutionnelles ont toutefois consenti à mettre en place des procédures de contrôle interne plus ou moins efficaces.

(1) En Espagne, la compétence du Tribunal des comptes pour contrôler l'exécution du budget du Tribunal constitutionnel est même expressément prévue par l'article 2 k) de l'Accord du 5 juillet 1990 de l'assemblée plénière du Tribunal portant approbation du règlement relatif à l'organisation et au personnel du Tribunal constitutionnel. Ce même article confie, également à l'assemblée plénière du Tribunal constitutionnel, le soin de vérifier la bonne application des directives qu'elle a fixées pour l'exécution du budget et d'apprécier la liquidation des dépenses avant la soumission du budget au Tribunal des comptes.

(2) BVerfGE 80, 188 (231) II.

- Ainsi, en *France*, le Conseil constitutionnel a admis, depuis le début de son activité, la présence en son sein d'un conseiller-maître près la Cour des comptes qui ne représente absolument pas la juridiction financière à laquelle il est rattaché mais qui, en surveillant les comptes de la Haute institution, apporte une sorte de caution morale à sa gestion financière. Il fait alors office de «conseiller financier»¹ du trésorier du Conseil constitutionnel.
- De même, la *Cour d'arbitrage belge* désigne, chaque année, deux de ses membres (un par groupe linguistique) pour assurer les fonctions de commissaires aux comptes pendant un an. Le mandat de ces commissaires est renouvelable. Chaque juge commissaire peut, à tout moment, procéder à toute vérification comptable. Le document récapitulatif des comptes qui est établi chaque année par le comptable fait l'objet d'un examen attentif des juges commissaires. Ces derniers dressent alors un rapport à la lumière duquel la Cour d'arbitrage approuve définitivement les comptes.
- Adoptant une démarche comparable, la *Cour constitutionnelle italienne* a prévu, dans son règlement relatif aux services et au personnel, une procédure de contrôle interne sur l'exécution de son budget. En effet, l'article 27 de ce règlement institue un comité d'experts en comptabilité publique composé de trois membres choisis par la Cour elle-même parmi les magistrats de la Cour des comptes, les fonctionnaires à la retraite de la «*Ragioneria generale dello Stato*» (équivalent de l'inspection des Finances) et les professeurs des facultés de droit. Ce comité a reçu une compétence consultative sur toute question touchant à la gestion financière de la Cour constitutionnelle. Il donne, en particulier, son avis au président de la Cour sur le projet de budget et sur le document relatif à l'apurement des comptes établi par le service comptable. On peut mentionner que l'institution d'un tel organe a pu être considérée par certains juges constitutionnels comme une atteinte manifeste au principe d'autonomie financière dont doivent bénéficier les organes constitutionnels indépendants. Néanmoins, le souci de transparence de la gestion financière l'a emporté et a même poussé la Cour à retenir le principe de la publicité de toutes ses décisions financières, y compris, donc, celles portant approbation du budget prévisionnel et de l'apurement des comptes.

(1) O. Schrameck, «Le secrétariat général du Conseil constitutionnel», RFDA, 1994, p. 1212.

- Synthèse -

Ces contrôles internes mis en place par les juridictions constitutionnelles française, belge et italienne atténuent ainsi l'inconvénient de l'absence de contrôle externe et, partant, la conséquence malheureuse d'une conception trop stricte de l'autonomie financière qui, en définitive, ne pourrait que desservir l'image de la Cour constitutionnelle elle-même.

Au total, il ressort de cette étude que l'autonomie financière des Cours constitutionnelles européennes est pleinement garantie. Mais si ce principe de l'autonomie financière implique la reconnaissance de droits à la Cour constitutionnelle, il suppose également, en retour, le respect de certaines obligations de la part de cette institution. La liberté en matière financière ne saurait se muer en arbitraire financier. Les Cours constitutionnelles en ont conscience et se tiennent scrupuleusement à l'obligation de bonne gestion et de transparence financière qui doit être la contrepartie légitime de leur autonomie.

ANNEXES

Les données chiffrées présentées dans les tableaux ci-après sont arrondies poste par poste, ce qui explique que le total - lui-même arrondi - ne soit pas toujours égal à la somme des parties correspondantes.

Tableau n° 1 :
Le budget total des Cours constitutionnelles
(en ECU)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
France	2 505 785	2 567 044	2 613 901	3 075 067	3 615 372	5 180 076	3 878 022	4 336 912
Allemagne	7 797 271	10 921 501	11 386 138	11 363 636	12 467 532	12 806 830	14 659 685	14 765 784
Italie	Non disp.	30 577 224	31 780 006	27 238 214	31 838 024	28 905 215	32 742 725	35 207 588
Espagne	8 666 223	9 346 018	10 614 261	9 797 391	9 209 306	10 305 871	10 450 121	10 174 826
Belgique	3 326 261	3 443 865	3 621 062	3 829 997	4 034 291	4 254 215	4 274 809	4 243 770

Tableau n° 2 :
Le budget des Cours constitutionnelles : crédits de fonctionnement
(en ECU)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
France	2 505 785	2 567 044	2 613 901	3 075 067	3 615 372	5 180 076	3 878 022	4 336 912
Allemagne	7 017 544	9 829 351	10 297 029	10 227 272	11 220 779	11 526 147	13 193 716	13 289 205
Italie	Non disp.	23 586 615	25 410 840	22 785 681	23 031 694	22 652 925	28 620 723	31 417 091
Espagne	8 325 982	9 077 473	10 199 622	9 426 603	8 900 976	10 005 259	10 145 301	9 879 450
Belgique	3 125 884	3 237 802	3 404 664	3 647 146	3 792 234	4 049 287	4 071 247	4 041 451

- Synthèse -

Tableau n° 2-1 :
Les crédits de fonctionnement : dépenses en personnel en activité
(juges constitutionnels + autre personnel)
(en ECU)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
France	2 021 261 (80,66 %)	2 065 108 (80,44 %)	2 146 612 (82,12 %)	2 472 113 (80,39 %)	2 643 171 (73,10 %)	3 065 134 (59,17 %)	3 184 968 (82,12 %)	2 994 103 (69,03 %)
Allemagne	6 335 282 (81,24 %)	7 801 072 (71,43 %)	8 712 871 (76,52 %)	9 297 520 (81,81 %)	9 870 129 (79,16 %)	10 672 358 (83,33 %)	10 994 764 (75 %)	10 692 464 (72,41 %)
Italie	Non disp.	14 088 181 (46,07 %)	15 180 193 (47,76 %)	13 263 088 (48,69 %)	12 610 307 (39,60 %)	12 299 891 (42,55 %)	16 329 759 (49,87 %)	17 177 213 (48,78 %)
Espagne	6 544 857 (75,52 %)	7 192 278 (76,95 %)	7 872 094 (74,16 %)	7 100 771 (72,47 %)	6 563 409 (71,26 %)	7 167 098 (69,54 %)	7 267 415 (69,54 %)	7 431 123 (73,03 %)
Belgique	2 826 496 (84,97 %)	2 927 522 (85,00 %)	3 077 662 (84,99 %)	3 293 797 (85,99 %)	3 429 147 (84,99 %)	3 660 181 (86,03 %)	3 676 844 (86,01 %)	3 649 148 (85,98 %)

N.B. : Les données en pourcentage correspondent à la part des dépenses en personnel par rapport au budget total des juridictions constitutionnelles

Tableau n° 2-2 :
Les crédits de fonctionnement : dépenses en personnel
(juges constitutionnels seulement)
(en ECU)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
France	775 238 (86 137)	788 756 (87 639)	803 154 (89 239)	859 210 (95 467)	881 057 (97 895)	990 804 (110 089)	1 078 084 (119 787)	952 668 (105 852)
Allemagne	Non disp.							
Italie	Non disp.	3 326 376 (221 758)	3 572 547 (238 169)	3 150 119 (210 007)	3 373 192 (224 879)	3 178 254 (211 883)	4 012 251 (267 483)	4 851 500 (323 433)
Espagne	1 509 449 (125 787)	1 355 335 (112 944)	1 830 184 (152 515)	1 426 066 (118 838)	1 328 228 (110 685)	1 340 042 (111 670)	1 358 799 (113 233)	1 362 788 (113 565)
Belgique	Non disp.							

N.B. : Les données entre parenthèses correspondent au coût moyen approximatif d'un juge constitutionnel (en ECU)

Tableau n° 3 :
Le budget des juridictions constitutionnelles : crédits d'investissement
(en ECU)

Pays	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
France	—	—	—	—	—	—	—	—
Allemagne	779 727	1 092 150	1 089 108	1 136 364	1 246 753	1 280 683	1 465 969	1 476 579
Italie	Non disp.	6 990 607	6 369 163	4 452 530	8 806 328	6 252 288	4 122 001	3 790 493
Espagne	340 241	268 545	414 639	370 788	308 330	300 612	304 820	295 376
Belgique	200 377	206 063	216 398	182 851	242 057	204 928	203 562	202 319

N.B. : Les crédits d'investissement du Conseil constitutionnel français ne sont pas individualisables dans la répartition par chapitre du titre II du budget des charges communes de la loi de finances

SYNTHESE

LE COUT DES MAGISTRATS EN EUROPE

par

Xavier Badin

Docteur en Droit

Ingénieur de recherche

université de Rennes-I, laboratoire de Droit public

Les dépenses de fonctionnement occupent une place considérable dans les budgets de la justice en Europe. L'Italie consacrait, en 1997, 73,78 % de ses dépenses totales de justice aux dépenses de personnel. A l'opposé, elles ne représentaient en France que 34,62 % des dépenses de justice. L'Allemagne présente une situation particulière. Alors que les dépenses de personnel s'élevaient à 53 % du budget de la justice en 1990, les efforts et les choix budgétaires liés à la réunification ont permis de rapporter ce taux, en 1997, à 41,96 %, soit à un niveau équivalent à celui du Royaume-Uni pour la même année. La Belgique, en revanche, a gardé un niveau de dépenses de personnel quasi identique durant la période sous revue, autour de 54 % des dépenses totales de justice.

Dépenses de personnel de la justice/Dépenses totales de justice (en pourcentage)

Pays	1997	1990
France	34,62	35,06
Allemagne	41,96	52,89
Royaume-Uni	39,49	37,07
Italie	73,78	NC
Belgique	54,17	54,32

- Synthèse -

Au sein de ces dépenses de personnel, le coût des magistrats occupe une part très variable selon les pays étudiés. Alors que l'essentiel du budget de la justice en Italie est consacré aux dépenses de personnel, seulement 16,44 % de ces dépenses sont affectées aux rémunérations des magistrats. La Belgique présente un taux légèrement supérieur avec 17,82 % ; elle est suivie par la France qui consacre 21,89 % de ses dépenses de personnel aux rémunérations des magistrats.

En revanche, deux pays se distinguent très nettement :

- d'un côté, *l'Allemagne*, compte tenu de son nombre important de magistrats professionnels, destine 34 % de ses dépenses de personnel au paiement des magistrats ;
- d'un autre côté, au *Royaume-Uni*, ce chiffre atteint près de 40 %. Bien que le nombre de magistrats professionnels soit très faible Outre-Manche, le mode de recrutement des magistrats et la faiblesse du nombre de leurs assistants impliquent le versement de rémunérations extrêmement élevées.

**Dépenses de personnel magistrat/
Dépenses de personnel de justice**
(en pourcentage)

Pays	1997
France	21,89
Allemagne	33,87
Royaume-Uni	39,55
Italie	16,44
Belgique	17,82

Ces premiers constats contribuent à étudier le coût des magistrats selon deux angles de vue :

- d'un côté, celui-ci peut être vu d'en bas, c'est-à-dire du point de vue des magistrats ;

- de l'autre côté, les dépenses liées aux rémunérations des magistrats peuvent être observées de haut, c'est-à-dire du point de vue des Etats.

1. Le coût des magistrats : vision ascendante

Les rémunérations allouées aux magistrats varient considérablement d'un pays à l'autre. Il faut d'emblée souligner que le rôle des magistrats dans la gestion des affaires diffère selon la culture juridique de chaque pays. Il existe ainsi des spécificités européennes dans la manière d'appréhender les affaires juridictionnelles.

Par ailleurs, les rémunérations allouées aux magistrats peuvent varier très lourdement selon le système de protection sociale applicable dans chaque pays.

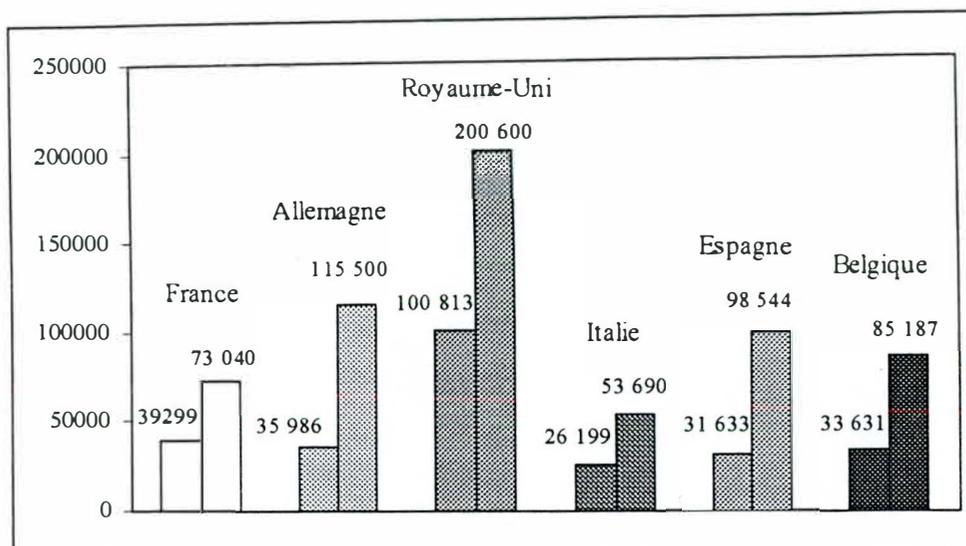
Par exemple, le principe d'alimentation propre au droit de la fonction publique allemand, garanti par l'article 33, alinéa 5 de la loi fondamentale, conduit à une protection sociale du magistrat et de sa famille par l'Etat en dehors de tout circuit de cotisations sociales. En d'autres termes, le fonctionnaire allemand n'a pas à cotiser en vue de s'assurer une protection sociale. Il en découle, d'une part, que sa rémunération brute est également sa rémunération nette ; d'autre part, le coût étatique du magistrat en Allemagne est difficilement calculable. Si l'on possède des informations précises sur les rémunérations versées aux magistrats allemands, il est impossible de calculer avec précision le coût pour la collectivité de la protection sociale offerte gratuitement aux magistrats et à leurs familles.

Analysant le coût des magistrats vu d'en bas, nous ne présenterons dans cette partie que les chiffres relatifs aux salaires des magistrats, nets de cotisations patronales. Par salaires nets, il faut entendre : rémunérations versées aux magistrats hors cotisations patronales, par opposition aux salaires bruts qui comprennent ce type de cotisation.

Le graphique page suivante présente, pour chaque pays, les traitements annuels nets des magistrats du haut et du bas de l'échelle des rémunérations.

- Synthèse -

Les traitements annuels nets des magistrats professionnels en 1997 (en ECU)



- En France, la rémunération la plus basse, 39 299 ECU, concerne les salaires annuels nets des magistrats du premier grade des juridictions de premier degré. Le traitement le plus élevé, 73 040 ECU, fait référence à la rémunération principale annuelle nette des Premiers présidents des juridictions suprêmes (Premier président de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes).
- En Allemagne, le salaire annuel net de départ d'un juge à un tribunal cantonal ou régional, ou encore d'un procureur débutant avoisine les 35 986 ECU. La rémunération la plus importante, 115 500 ECU par an, est allouée aux présidents des Cours suprêmes de la Fédération : Cour fédérale de justice, Cour fédérale du travail, Cour fédérale du contentieux social, Cour fédérale des finances.
- Au Royaume-Uni, le salaire annuel net le plus bas, 100 813 ECU, concerne les *Assistant Recorders* et les *Stipendiary magistrates*. Les 348 *Assistant Recorders* sont des juges à temps partiel devant siéger vingt jours par an au moins devant la *Crown Court* ou l'une des *County Court*. Leur salaire est fonction du nombre de jours siégés. Le chiffre donné est celui du traitement annuel net qui serait perçu par un *Assistant recorders* travaillant

à temps plein. Les *Stipendiary Magistrates* siègent seuls au sein des *Magistrates Court*, juridiction de premier degré pour les infractions pénales graves.

Les salaires les plus élevés, 200 600 ECU par an, concernent les membres les plus éminents des *Heads of Division*. Ce sont certainement les juges les mieux rémunérés d'Europe. Au sein de cet ensemble, peuvent être distingués :

- le *Lord Chief Justice* qui préside la division criminelle de la Cour d'appel,
 - le *Masters of the Rolls* qui est en charge de la division civile de la Cour,
 - le *Lord Chief Justice of Northern Ireland*, véritable chef de la justice en Irlande du Nord
 - et le *Lord President of the Court of Session* qui dirige la Cour suprême d'Ecosse (compétence civile).
- En Italie, la rémunération annuelle nette la moins élevée est de 26 199 ECU ; la rémunération la plus haute plafonne à 53 690 ECU. Ces chiffres doivent être relativisés. En effet, ils ne tiennent pas compte des prélèvements effectués à la source par le Trésor public italien. Il s'agit de traitement hors imposition.
 - En Espagne, le salaire annuel net de départ pour tous les juges est de 33 631 ECU et peut grimper, pour les magistrats du tribunal suprême, à 98 544 ECU.
 - Enfin, en Belgique, le traitement le plus faible est celui alloué aux juges de première instance et aux auditeurs du Conseil d'Etat en début de carrière (33 631 ECU). A l'opposé, les juges les mieux payés de Belgique sont le Premier président et le procureur général de la Cour de cassation dont les salaires annuels nets peuvent atteindre, en fin de carrière, 85 187 ECU.

Trois catégories de pays peuvent être distinguées :

- le Royaume-Uni se caractérise par un taux de rémunération de ses magistrats extrêmement élevé ;
- arrive ensuite un groupe de pays constitué de la France, l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique où les traitements proposés aux magistrats sont relativement homogènes ;
- enfin, l'Italie se distingue par la faiblesse des rémunérations allouées aux magistrats.

- Synthèse -

- *Le Royaume-Uni* est actuellement confronté à une augmentation galopante des rémunérations de ses magistrats. Soulignons que les rémunérations des magistrats britanniques les moins bien payés sont supérieures à celles des magistrats les mieux rémunérés dans le reste de l'Europe. Seuls les magistrats du haut de l'échelle en Allemagne peuvent prétendre à un traitement légèrement supérieur.

C'est essentiellement le mode de recrutement des magistrats au Royaume-Uni qui explique l'importance de ces traitements. En effet, les juges britanniques sont choisis parmi le corps des *Solicitors* et des *Barristers* (avocats) ayant au minimum et selon le poste occupé, trois ou dix ans d'expérience au barreau. Bien que la fonction soit prestigieuse et la nomination très honorifique, de nombreux avocats pressentis par le ministre de la Justice (*Lord Chancellor*) refusent les postes proposés en raison de la faiblesse des rémunérations qui les accompagne. Pour contrer cette difficulté, les Britanniques ont adopté un système où le juriste peut cumuler sa fonction d'avocat avec celle de magistrat à temps partiel. Néanmoins, cette réforme n'a pas permis d'endiguer de manière satisfaisante le flot des refus à la nomination à la fonction de magistrat. En réalité, l'augmentation croissante des rémunérations des magistrats britanniques ne parvient pas à rattraper l'écart constaté avec les rémunérations proposées dans le secteur privé. Ce faisant, les Britanniques sont contraints de multiplier le nombre de magistrats non professionnels dont les fonctions diffèrent cependant de celles des magistrats professionnels.

La seule solution envisageable pour sortir de cette impasse serait de former directement des étudiants aux métiers de la magistrature. Les Britanniques s'y sont toujours refusés, la culture juridique du Royaume-Uni s'opposant à ce type de formation. Outre-Manche, les magistrats doivent d'abord acquérir une solide expérience pratique du système juridictionnel avant de pouvoir prétendre au titre honorifique de magistrat.

- Dans le second groupe de pays étudiés, la *France* apparaît comme la structure la moins pyramidale. Alors qu'en *Allemagne*, en *Espagne* ou en *Belgique*, un jeune magistrat peut espérer tripler sa rémunération durant sa carrière, le magistrat français pourra tout au plus la multiplier par 1,8. Il est vrai que le traitement du magistrat français du bas de l'échelle apparaît légèrement supérieur à celui de ses homologues allemands, espagnols et belges. Cet écart est dû à l'importance des cotisations sociales salariales

dans notre pays. Quoi qu'il en soit, la relative cohésion entre traitement du magistrat français du bas et du haut de l'échelle des rémunérations laisse apparaître un système où les évolutions financières de carrière sont beaucoup plus limitées que dans les autres pays européens.

- Enfin, l'Italie fait figure de parent pauvre au regard des rémunérations allouées aux magistrats. Que ce soit au début ou en fin de carrière, le juge italien perçoit en moyenne près de quatre fois moins que son homologue britannique et environ 1,8 fois moins que les juges des autres pays étudiés. Ces chiffres expliquent très certainement que l'intégralité des postes de magistrats prévus budgétairement pour les juges italiens ne soient pas pourvus. En effet, sur les 8 959 postes de magistrats prévus au budget de l'Etat italien, 7 774 seulement sont effectivement occupés.

Toutefois, les chiffres présentés pour l'Italie dans le tableau ci-dessus sont nets d'impôt. En réalité, la rémunération du magistrat italien du bas de l'échelle se trouve amputée avant versement effectif de 15 530 ECU par an. Dans le même sens, le traitement du magistrat italien du haut de l'échelle est diminué avant versement de 31 833 ECU. En réintégrant ces sommes, l'échelle des rémunérations des magistrats italiens s'étale de 41 729 ECU à 85 523 ECU. Cette correction, bien que purement comptable, permet aux magistrats italiens de se rapprocher des pays du second groupe.

Ces écarts importants en terme de rémunérations des magistrats ne se retrouvent pas totalement lorsque le coût des magistrats est étudié du point de vue de l'Etat. En effet, le nombre très variable de magistrats d'un pays à l'autre conduit à des coûts budgétaires très différents.

2. Le coût des magistrats : vision descendante

Afin d'étudier le coût des magistrats du point de vue des Etats, nous pourrions présenter trois types de résultats :

- les premiers concerneront le coût total des magistrats pour chaque pays ;
- ces résultats pourront être affinés afin d'obtenir le coût moyen d'un magistrat dans chacun des pays étudiés ;
- puis une dernière série de résultats proposera le coût d'un magistrat par habitant.

- Synthèse -

Le coût total des magistrats regroupe l'ensemble des sommes supportées par chaque Etat pour le paiement de ses juges. Ces chiffres comprennent donc aussi bien les charges sociales patronales que salariales. Rappelons cependant que les traitements des magistrats en Allemagne ne comprennent aucune charge.

Le coût des magistrats en Europe
(en millions d'ECU)

Pays	Coût en 1997	Budget justice (en %)
France	467	7,58
Allemagne	1 884	13,93
Royaume-Uni	419	4,40
Italie	742	12,14
Espagne	240	13,63
Belgique	111	9,62

- ✓ Pourtant, c'est ce pays qui consacre, de loin, le plus d'argent au paiement de ses magistrats. En 1997, ce chiffre atteignait 1 884 millions d'ECU. Ainsi, l'Allemagne consacre près de 14 % de son budget justice au paiement des magistrats. Ce résultat s'explique, d'une part, par le nombre très important (26 210) de magistrats professionnels et, d'autre part, par l'importance du nombre d'habitants et d'affaires à juger Outre-Rhin.
- ✓ Elle est suivie par l'Italie qui dépense 742 millions d'ECU par an pour ce poste, soit 12,14 % de son budget justice. Ainsi, l'Italie dépense 2,54 fois moins que l'Allemagne pour le paiement de ses magistrats.
- ✓ Arrive ensuite la France où le coût des magistrats s'élève à 467 millions d'ECU par an (7,58 % du budget justice). Le coût des magistrats est ainsi quatre fois moins élevé en France qu'en Allemagne.
- ✓ Au Royaume-Uni, bien que les juges soient extrêmement bien rémunérés, ce poste n'atteint que 419 millions d'ECU (4,40 % du budget de la justice britannique). La faiblesse du nombre des magistrats professionnels au Royaume-Uni explique ce résultat. Certes, les magistrats sont très bien payés Outre-Manche mais ils sont aussi très peu nombreux. De ce fait, le coût des magistrats dans ce pays apparaît très inférieur à celui des autres

pays étudiés. En ce sens, l'augmentation croissante des rémunérations des magistrats au Royaume-Uni n'a que très peu d'impact sur le budget total de la justice. Les dépenses liées aux rémunérations des magistrats apparaissent, en effet, comme un coût très marginal pour la justice britannique.

- ✓ *L'Espagne* a dépensé, en 1997, pour le paiement de ses magistrats, 240 millions d'ECU, soit 13,63 % de son budget justice.
- ✓ Enfin, le coût des magistrats en *Belgique* atteint 111 millions d'ECU, ce qui représente 9,62 % des dépenses totales de justice du pays.

Les résultats exposés ci-dessus permettent de mesurer le coût moyen d'un agent magistrat dans chacun des pays étudiés. Il suffit, pour ce faire, de diviser le coût total des magistrats par le nombre de magistrats professionnels dans chacun des pays.

Ce calcul permet d'arriver aux résultats suivants :

Le coût moyen d'un magistrat en Europe
(en ECU)

Pays	1997
France	60 111
Allemagne	71 881
Royaume-Uni	128 213
Italie	95 446
Espagne	49 454
Belgique	51 318

- ✓ *Le Royaume-Uni* se détache, une nouvelle fois, très nettement des autres pays, avec un coût moyen pour l'Etat de 128 213 ECU par an.
- ✓ En seconde position, se trouve *l'Italie* avec un coût moyen de 95 446 ECU. Le poids des charges sociales, particulièrement élevées en Italie, ainsi que l'intégration des sommes prélevées à la source par le Trésor public expliquent ce résultat. Si le magistrat italien perçoit la rémunération nette la plus faible des pays étudiés, il représente cependant une charge conséquente pour le budget de la justice.

- Synthèse -

- ✓ Le coût moyen du magistrat *allemand* s'élève à 71 881 ECU. Ce coût pour l'Etat correspond également au salaire net moyen des magistrats en Allemagne. Etant totalement exonérés de charges sociales, leur coût individuel se classe dans la moyenne des pays étudiés.

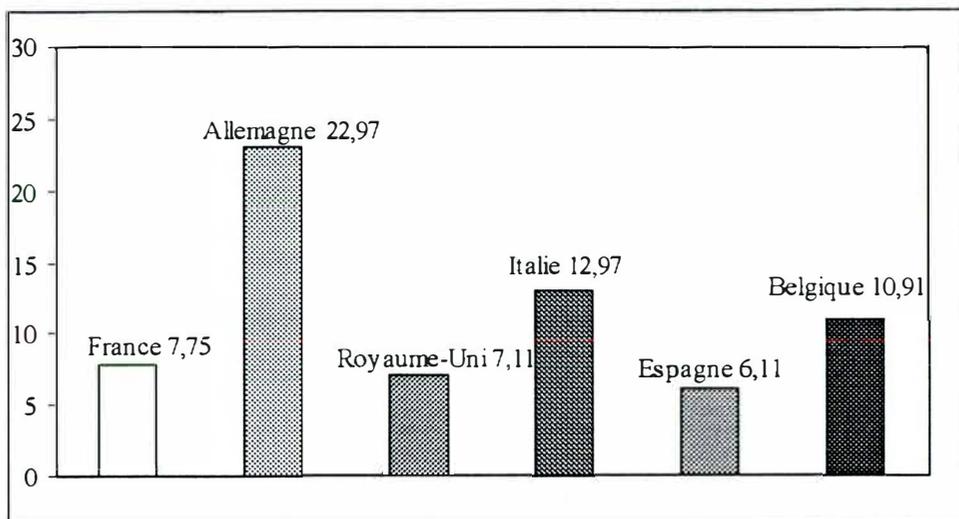
Pour obtenir une vision parfaitement exacte du coût étatique du magistrat allemand, il faudrait compléter ce résultat par une évaluation du coût des prestations sociales offertes gratuitement aux juges et à leur famille. Toutefois, les dépenses exposées pour la santé des fonctionnaires en Allemagne ne sont retracées que globalement dans les budgets des Länder et de la Fédération. Aucune individualisation de ce type n'a donc paru envisageable.

Les comparaisons internationales du coût moyen d'un magistrat doivent donc être tempérées par cette spécificité.

- ✓ *La France* se classe au quatrième rang, juste après l'Allemagne, le coût moyen d'un magistrat revenant, pour l'Etat, à 60 111 ECU, soit plus de deux fois moins qu'au Royaume-Uni et une fois et demie moins qu'en Italie.
- ✓ En queue de peloton, se trouvent *l'Espagne* et *la Belgique* avec un coût annuel moyen avoisinant les 50 000 ECU.

Ces résultats peuvent encore être affinés en les rapportant au nombre d'habitants de chaque pays. En divisant le coût total des magistrats par le nombre d'habitants de chaque pays, on obtiendra la part consacrée en moyenne par chaque habitant au paiement de ses magistrats.

**Le coût d'un magistrat en ECU par habitant
(1997)**



- ✓ Le coût d'un magistrat par habitant le plus faible apparaît en *Espagne* avec 6,11 ECU par habitant. Il convient de souligner, cependant, que l'Espagne connaît le PIB par habitant le plus faible des pays étudiés.
- ✓ *Le Royaume-Uni* arrive ensuite avec une dépense de 7,11 ECU par habitant et par an.
- ✓ *La France* présente un résultat très proche avec 7,65 ECU. Il est intéressant de constater que la France et le Royaume-Uni ont des chiffres de population assez voisins. En revanche, alors que la France dispose de 7 769 magistrats professionnels, le Royaume-Uni n'en compte que 3 268 (plus de deux fois moins). Pourtant, le coût des magistrats par habitant dans ces deux pays est quasiment équivalent.
- ✓ Le citoyen *belge* consacre, en moyenne, 10,91 ECU par habitant au paiement des magistrats, soit un peu moins que l'italien qui y consacre 12,97 ECU par an. Ces deux pays se trouvent dans la moyenne européenne.
- ✓ En revanche, au sommet de ce classement, *l'Allemagne* se distingue très nettement. Chaque habitant consacre, en effet, près de 23 ECU par an aux rémunérations de ses magistrats, soit trois fois plus que le citoyen français.