Le Monde
Vendredi 21 septembre 2012

Le Monde
Vendredi 21 septembre 2012

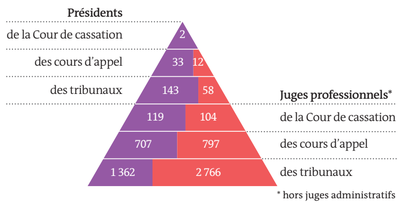
Quelles faiblesses, quels progrès ?

La justice française comparée à ses homologues européennes

Parité : pas dans la hiérarchie

Répartition des effectifs selon le sexe et la fonction, en 2010

Hommes / Femmes



* hors juges administratifs

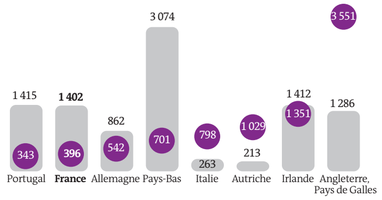
Les femmes représentaient 64 % des magistrats en 2010 – mais la féminisation s'accélère –, ce qui représente une honnête moyenne en Europe. Les pays du Nord ne font pas mieux, ceux de l'Est au contraire ont recruté massivement de jeunes diplômées. Toutes se heurtent très vite au « plafond de verre » qui les empêche de monter dans la hiérarchie.

Aide judiciaire : les vaches maigres

Nombre d'affaires ayant bénéficié de l'aide judiciaire pour 100 000 habitants

Montant moyen du budget public de l'aide judiciaire alloué par affaire, en euros

Données 2010



L'aide judiciaire, versée aux plus démunis pour obtenir un avocat, est le meilleur indicateur de l'accès à la justice. La France est dans une situation médiane : chaque avocat n'a touché que 396 euros par affaire (contre une moyenne européenne de 689 euros), mais 1 402 personnes pour 100 000 habitants ont bénéficié en 2010 d'une aide financière, contre 831 en moyenne en Europe. Les Pays-Bas versent deux fois plus d'argent que les Français dans le double d'affaires ; l'Angleterre de fortes sommes dans un nombre de dossiers comparables.

Budget : toujours bien modeste

Budget alloué à l'ensemble des tribunaux, à l'aide judiciaire et au ministère public, en 2010

en % du PIB

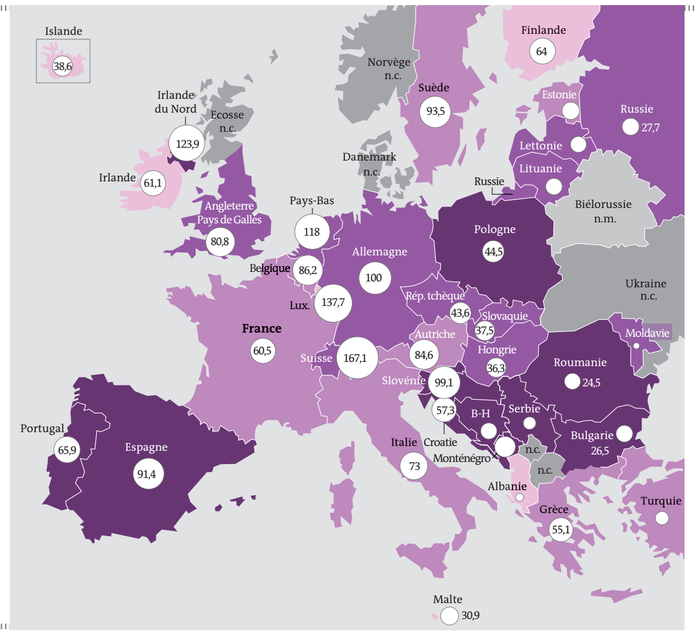
- de 0,13 à 0,20
- de 0,20 à 0,30
- de 0,30 à 0,40
- de 0,40 à 0,81

par habitant, en euros

20 50 100 167,1

n.c. : non communiqué

n.m. : non membre du Conseil de l'Europe



Chaque Français consacre 60,5 euros par an à la justice, soit en euros constants, sensiblement la même somme qu'en 2008, et nettement moins que les autres pays comparables. On mesure l'effort budgétaire consacré au système judiciaire en rapportant le budget de la justice au produit intérieur brut, pour tenir compte de la richesse des pays.
Il ne s'agit clairement pas en France d'une priorité, contrairement à l'Europe de l'Est ou du Nord, mais aussi à l'Allemagne, le Royaume-uni, l'Espagne ou le Portugal.

Les plus hauts magistrats gagnent

3,4

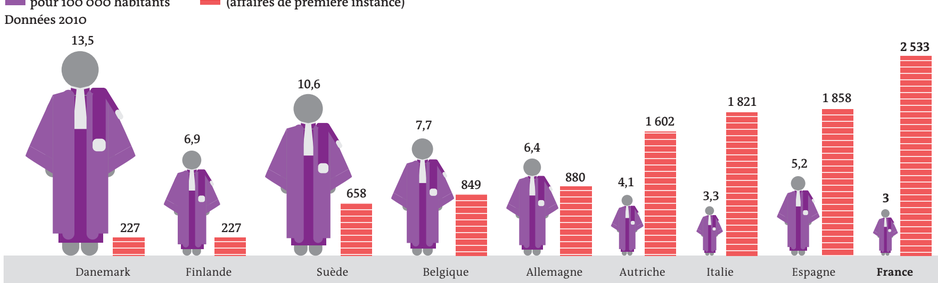
fois le salaire moyen en France, soit 113 478 euros brut par an pour un magistrat de la Cour de cassation. C'est en dessous de la moyenne européenne (4,5) et donne une indication de la place sociale d'un magistrat dans un pays. Les juges bulgares, roumains ou russes gagnent plus de 7 fois le salaire moyen – il s'agit aussi de lutter contre la corruption. Les Allemands, traités comme de simples fonctionnaires, ne gagnent eux que 1,7 fois le salaire moyen, il est vrai assez élevé.

Parquet : des effectifs faibles pour des procureurs surchargés

Nombre de procureurs pour 100 000 habitants

Nombre de dossiers reçus par procureur (affaires de première instance)

Données 2010



Les procureurs français sont les moins nombreux d'Europe et ont de très loin le plus grand nombre de dossiers à traiter : 2 533 par personne et par an, contre 615 en moyenne en Europe. Sur les quelque 5 millions d'affaires reçues en France en 2010, les parquets en ont classé 87,1 % : seuls 12,9 % des dossiers ont donc effectivement été examinés par un tribunal indépendant. Dans les affaires que les parquets n'ont pas classées, les procureurs en ont géré seuls 62 %, et ainsi renvoyé 38 % devant les juges.

Les déceptions

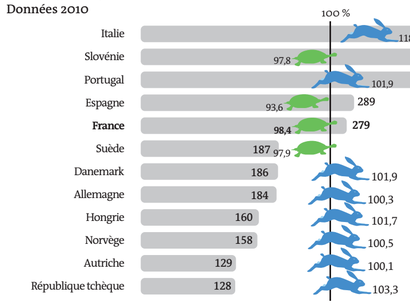
SOURCE : RAPPORT D'ÉVALUATION DES SYSTÈMES JUDICIAIRES EUROPÉENS, CEPEJ, 2012
INFOGRAPHIE : *LE MONDE*

Efficacité : le système tout près de rattraper son retard

Durée estimée du stock d'affaires à juger, en jours

Taux d'avancement des dossiers, en % (nombre d'affaires résolues pour 100 affaires entrantes)

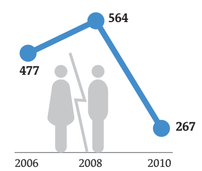
Données 2010



La Commission a mis au point une mesure objective de l'efficacité de la justice. En gris, le nombre d'affaires en retard : très peu en Autriche, énormément en Italie, beaucoup en France. Un autre indicateur mesure la vitesse de résorption des stocks, symbolisée par un lièvre lorsque la justice traite plus d'affaires qu'elle n'en reçoit ; une tortue lorsqu'elle juge moins d'affaires qu'elle n'en reçoit et que le retard s'accumule.
La Suède, le Danemark ou l'Autriche sont en train de résorber leurs stocks. L'Italie aussi, mais en classant nombre de petits délits.
La France n'est pas loin de l'équilibre : s'il était fixé à 100, elle serait à 98,4. A 100,1 – c'est le cas de l'Autriche – le retard serait en train de se combler.

Divorces : des procédures raccourcies

Evolution de la durée moyenne des procédures de divorce en France, en jours



La durée moyenne des procédures de divorce s'est nettement améliorée en France. Parce qu'une réforme en 2008 a écarté les divorces par consentement mutuel des procédures: ne restent que les divorces les plus difficiles, qui restent longs à gérer et dont le traitement ne devrait guère s'améliorer dans les années à venir.

L'informatisation
La France est plutôt bien placée au regard des nouvelles technologies de l'information, qu'il s'agisse de l'informatisation, de la gestion des fichiers, de la dématérialisation des procédures ou de la vidéo-conférence. La Commission accorde 55 points à la France – à la hauteur de l'Allemagne ou de la Grande-Bretagne – 40 au Danemark mais 72 à l'Autriche.

L'immobilier
Les bâtiments sont en France, comparés au reste de l'Europe, relativement corrects. La part du budget de la justice consacrée aux bâtiments est en moyenne dans l'ensemble européen de 11,5 %, mais tandis que les pays de l'Est multiplient les créations de tribunaux, la tendance à l'Ouest et au Nord est plutôt à une simplification de la carte judiciaire et à la spécialisation des juridictions.

Le droit des victimes
Même si beaucoup reste à faire, les victimes sont relativement bien traitées en France. Le Service d'aide au recouvrement des victimes (Sarvi) a été mis en place en 2008, les premiers bureaux d'aide aux victimes dans les tribunaux en 2009, ainsi que des maisons de justice ou des points d'accès au droit.

La formation des juges
La France est l'un des pays les mieux placés, en imposant aux juges une formation initiale après un concours très sélectif, une formation continue générale, des formations pour des fonctions spécialisées ou de gestion. L'Ecole nationale de la magistrature (ENM), en dépit des critiques, est incontestablement une référence en Europe.

Les améliorations

Justice : peut mieux faire

Budgets faibles, procédures longues, procureurs trop peu nombreux : l'état du système judiciaire en France est loin d'être brillant comparé à celui des autres grands pays européens

Comment se situe la justice française en Europe ? Sans drame, au regard des quarante-sept pays membres du Conseil de l'Europe, en dépit des efforts vigoureux des pays de l'Est, qui reviennent, il est vrai, de très loin ; mais la situation est loin d'être brillante comparée aux autres pays riches du Nord et de l'Europe de l'Ouest. L'état de la justice française ne s'est pas sensiblement amélioré depuis 2008, les budgets sont faibles, les procédures longues et le pays continuent à juger moins d'affaires qu'il n'en reçoit, avec des procureurs trop peu nombreux, écrasés sous la tâche, encore largement soumis au pouvoir exécutif, et qui classent les dossiers à tour de bras pour tenter de se maintenir à flot.

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej), un organisme indépendant du Conseil de l'Europe qui a publié, jeudi 20 septembre, son quatrième rapport – un tous les deux ans – dresse un tableau très documenté de l'état des systèmes judiciaires européens en 2010. Près de trois millions de données, fournies par les quarante-six Etats membres (le Liechtenstein n'a pas répondu cette année) donne des indications précieuses sur les 800 millions de justiciables du continent. *« L'objectif reste de donner aux décideurs politiques des outils pour orienter les nécessaires réformes des systèmes judiciaires et en améliorer la qualité »*, souligne Stéphane Leyenberger, le secrétaire de la Cepej.

Côté français, le point noir reste le budget, pourtant important : 7,5 milliards d'euros. Rapporté au pourcentage du produit intérieur brut par habitant, un ratio qui mesure l'effort financier d'un pays, la France est… 34e sur 40, derrière la Russie, la Moldavie, la Géorgie ou l'Azerbaïdjan. Mais ce classement, que s'interdisent avec raison les experts de la Cepej, n'a pas grand sens, et pénalise les pays les plus riches : les premiers du classement sont le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine, qui bénéficient d'un important soutien européen ; l'Autriche et la Finlande, deux pays où la justice fonctionne très correctement, ne sont classés que 29e et 36e.

Au regard des pays comparables, la France est objectivement en retard. Elle ne consacre que 60,5 euros par habitant à la justice, contre 84,6 en Autriche, 86,2 en Belgique, 91,4 en Espagne ou 118 aux Pays-Bas – il s'agit du budget consacré aux tribunaux, au ministère public et à l'aide judiciaire. Or donc, du budget de la pénitentiaire, qui dépend souvent en Europe d'un autre ministère, et grève lourdement les finances françaises. Pour la première fois en 2010, souligne Jean-Paul Jean, le président élu du groupe des experts, le budget consacré aux prisons est supérieur à celui dévolu aux tribunaux. Et la situation n'a guère de raison de s'améliorer, les partenariats public-privé pour les constructions de nouveaux établissements, qui consistent à payer un loyer pendant plus d'une génération à une entreprise de bâtiment qui prend seule en charge les frais de construction des prisons, vont peser lourd dans les budgets des Français. 95 millions d'euros de loyer en 2010, mais 567 en 2017, a prévenu la Cour des comptes.

Ecrasés de travail

En revanche, en nombre de magistrats, la France se situe dans une honnête moyenne : 10,7 juges du siège (« les juges qui jugent ») pour 100 000 habitants, contre 11 en Italie ou en Norvège, mais 18 en Autriche. La crise, en revanche, est profonde pour le ministère public. Il n'y a plus que 7 pays sur 47, dont la France, qui ne distinguent pas les procureurs des juges. Les Français n'ont que 3 procureurs pour 100 000 habitants, contre 6,4 en Allemagne, 7,7 en Belgique, ou 13,9 au Portugal (avec une moyenne de 11,1 en Europe, mais la tradition des redoutables *prokuratura*, dans les pays de l'Est pèse dans les statistiques). Surtout, les procureurs français sont écrasés de travail : ils ont, de très loin, la plus lourde charge en matière pénale (2 533 affaires par personne et par an) contre une moyenne de 615 en Europe. Il faut y ajouter le contentieux civil, les 800 000 tutelles, l'application des peines, les relations avec les élus sur la délinquance… Ils classent du coup plus de 87 % des procédures qui leur sont soumises, contre 44 %, par exemple, aux Pays-Bas.

L'efficacité du système judiciaire, enfin, est très moyenne. La France ne parvient toujours pas, même si elle a fait des progrès, à éponger le stock d'affaires en retard (279 jours de retard, 184 en Allemagne) et, au contraire, juge légèrement moins de dossiers qu'elle n'en reçoit. Si on ajoute que le pays n'a pas un organisme de sanction des juges (le Conseil supérieur de la magistrature) doté d'autant de pouvoirs que les pays comparables, qu'il a proportionnellement peu d'avocats mais un nombre considérable de notaires, force est de reconnaître que dans l'Europe de 2010, le système judiciaire français n'était pas très dynamique. ■

FRANCK JOHANNÈS

« Les usagers sont mieux considérés »

Entretien

Jean-Paul Jean, avocat général près la cour d'appel de Paris, est président du groupe des experts-évaluation de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (Cepej).

Dix ans après sa création, la Cepej note-t-elle des progrès en Europe ?

Nous observons un incontestable développement de l'Etat de droit, au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. Tous les Etats sont enfin dotés d'un système d'aide judiciaire, le nombre d'avocats augmente, notamment dans les pays de l'Est, les usagers de la justice sont mieux pris en considération, l'effectivité des recours se développe, comme les pouvoirs des organismes protecteurs de l'indépendance des juges. C'est encourageant. Dans le même temps se dessine un mouvement général de modernisation des juridictions. La justice, loin d'être immobile, s'adapte au contraire rapidement.

Les systèmes judiciaires des 47 pays sont très hétérogènes.

Bien sûr, mais au fil des rapports de la Cepej, tel ou tel pays tient compte des recommandations. La Cepej est devenue un outil unique qui tend à se transformer en observatoire permanent pour contribuer à l'amélioration du fonctionnement des systèmes judiciaires, en tenant compte des cultures juridiques ou de niveaux de vie très différents.

Où se situe la France dans le groupe des pays comparables ?

Le point faible, en France – et il est structurel – reste le budget consacré à la justice. Sa forte progression depuis vingt ans en part du budget de l'Etat est incontestable (1,44 % en 1992, 2,54 % en 2012), mais elle est absorbée par la pénitentiaire et la construction de nouvelles prisons. Le budget de l'administration pénitentiaire est passé de 28 % du budget du ministère de la justice en 1997 à 40,8 % en 2012.

Pour la première fois dans l'histoire, les crédits de la pénitentiaire sont devenus plus importants que les moyens des services judiciaires (40,1 %), qui sont restés stables malgré une augmentation des missions, tandis que la part de la protection judiciaire de la jeunesse diminuait.

Autre particularité française, la charge de travail des parquets.

La tendance en effet se confirme : les membres du ministère public (en première instance, car la situation est différente dans les cours d'appel), même si l'on doit pondérer un peu ces chiffres, sont parmi les moins nombreux d'Europe, avec une lourde charge de travail. Ce sont les procureurs français qui ont le plus grand nombre d'affaires à traiter par personne, d'autant qu'ils assument d'autres tâches que le pénal, par exemple devant les tribunaux de commerce ou pour la protection des personnes vulnérables.

Enfin, sur l'efficacité de la justice, les délais de jugement, mais aussi sur la qualité des réponses aux justiciables, la France se situe dans une honnête moyenne. L'Autriche est probablement le pays le plus efficace, les Pays-Bas le meilleur sur la qualité, avec une évaluation très fine de l'activité des juridictions. La France en revanche a investi dans l'immobilier, les nouvelles technologies et surtout la formation. L'Ecole nationale de la magistrature reste une référence en Europe. ■

PROPOS RECUEILLIS PAR FRANK JOHANNÈS

[PAGE: LE_MONDE - LE_MONDE - 20 - 21/09/12 et LE_MONDE - LE_MONDE - 21 - 21/09/12] [IMPRIMEE LE: 20/09/12 09:44 PAR: FONTENIER] [COULEUR: Composite] PLAQUE : P-BERLIN-SL