

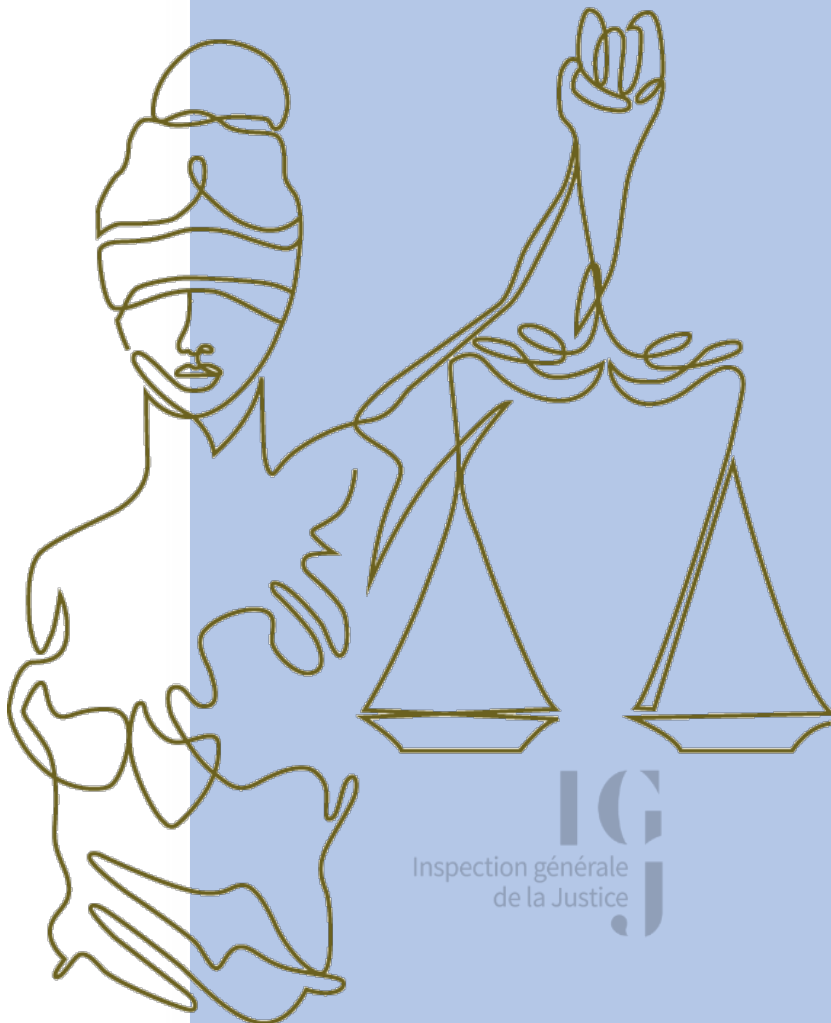


**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission d'évaluation relative aux fonds de concours des tribunaux de commerce et des tribunaux des activités économiques

RAPPORT DÉFINITIF



IG
Inspection générale
de la Justice

**N° 005-26
Ω N° 2025/00795
Février 2026**

SYNTHÈSE

Le fonctionnement et le budget des tribunaux de commerce (TC) ont toujours été singuliers. Cela tient à leur histoire, celle de juridictions nées de la volonté des marchands de régler eux-mêmes les différends les opposant.

Ainsi, l'article 87 de la loi n° 83-008 du 7 janvier 1983 qui dispose que *l'État prend en charge l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement du service public de la justice* n'a pas permis de mettre un terme aux contributions extérieures au budget de l'État au profit des TC. Leur caractère irrégulier a été dénoncé dans deux référés de la Cour des comptes des 15 janvier 1991 et 23 juillet 1993.

Pour remédier à ces dysfonctionnements, un fonds de concours¹, dispositif destiné à recevoir des sommes versées par *des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public*, est créé en 1993. Il a pour objectif de canaliser vers le budget de l'État, et dans le respect des procédures en vigueur, les dons, pour l'essentiel des chambres de commerce et d'industrie, au profit des TC. Pour autant, quatre ans plus tard, dans son rapport public pour 1997, la Cour des comptes dénonce la persistance de pratiques entachées de nombreuses anomalies, faute pour l'État de prendre en charge, comme la loi le prévoit, l'intégralité des dépenses des TC. En 1998, un rapport commun de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires et un rapport d'enquête de l'Assemblée nationale dressent des constats similaires.

Depuis la fin des années 1990, aucun corps de contrôle ne s'est penché sur le budget des TC. Le diagnostic établi par la mission met en évidence la persistance de problématiques liées à leur financement, alors que l'absence de données budgétaires consolidées les concernant ne facilite pas leur pilotage budgétaire.

Les fonds de concours, dont le montant s'est réduit jusqu'à ne plus représenter qu'environ 150 000 euros par an pour l'ensemble du territoire ne profitent plus qu'à une trentaine de tribunaux et leur procédure est mal connue et mal maîtrisée. Ainsi, seuls 28 TC ont bénéficié de fonds de concours en 2024, soit 20 % d'entre eux, contre 42 en 2018. Leur montant a été divisé par deux durant cette période, puisqu'ils atteignaient 300 000 euros en 2018.

La mission a constaté qu'ils n'ont pas permis de mettre fin à d'autres financements extrabudgétaires, en raison selon la plupart des présidents des TC de l'insuffisance des dotations budgétaires qui leur sont allouées par le ministère de la justice, ce qui poussent certains d'entre eux à rechercher d'autres sources de financement.

Ainsi, un certain nombre d'associations de juges et d'anciens juges continuent à prendre charge des dépenses du tribunal.

Par ailleurs, les greffiers se substituent de plus en plus à l'État pour le fonctionnement et l'équipement des juridictions consulaires, particulièrement pour ce qui concerne le numérique.

Enfin, les juges eux-mêmes supportent des dépenses dans le cadre de leurs fonctions. Nombre d'entre eux estiment que leur bénévolat s'est mué en un mécénat qui leur paraît anormal.

La mission insiste, comme avant elle les rapports de la fin des années 1990, sur les risques multiples pouvant découler de financements provenant de tiers, ce qui l'a conduit à recommander que les modalités de financement des TC garantissent leur indépendance dans un contexte d'attrition des fonds de concours. Elle s'est attachée à formuler un nombre limité de recommandations, toutes prioritaires au regard des enjeux en présence qui ont en commun de préconiser l'intégration pleine et entière des TC au sein de l'institution judiciaire, qu'il s'agisse de la préparation du budget, de la mise à disposition des équipements informatiques, des systèmes d'information et de communication.

¹ Art 17 de la LOLF.

La mission recommande également une action forte pour mettre un terme aux financements extrabudgétaires assurés par des associations et toute autre personne privée, en s'appuyant notamment sur les dispositifs de contrôle et de conformité du ministère. Elle préconise l'abrogation des circulaires et du guide en vigueur et la publication, sous le seul timbre de la Chancellerie, d'une nouvelle instruction.

RECOMMANDATIONS

PAR ORDRE D'APPARITION

- Recommandation 1. À l'attention du directeur des services judiciaires, en lien avec la secrétaire générale : s'assurer que le dialogue budgétaire conduit avec les tribunaux de commerce permet le traitement effectif de leurs demandes, l'identification de leurs ressources et dépenses prévisionnelles et l'amélioration de leur pilotage.18
- Recommandation 2. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : déterminer les modalités et le calendrier de l'intégration des juges consulaires au système d'information justice par une prise en charge directe ou sous la forme d'une délégation des systèmes d'information, de communication et des équipements nécessaires à leur activité.33
- Recommandation 3. À l'attention de la directrice des affaires civiles et du sceau en concertation avec le directeur des services judiciaires : proposer l'instauration pour les greffiers des tribunaux de commerce d'un principe de séparation comptable permettant d'isoler les dépenses liées à l'activité de la juridiction relevant de la dépense publique. .36
- Recommandation 4. À l'attention du directeur des services judiciaires : intégrer dans la programmation budgétaire l'attrition éventuelle des contributions au fond de concours .37
- Recommandation 5. À l'attention du directeur des services judiciaires : veiller à ce que les juges consulaires ne supportent pas de dépenses pour l'exercice de leur mandat.....38
- Recommandation 6. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : assurer aux tribunaux de commerce un financement suffisant par le budget de l'État pour garantir leur indépendance.....39
- Recommandation 7. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : abroger toutes les circulaires, guides et instructions diverses et reprendre, sous le seul timbre du ministère de la justice, une instruction relative au budget et à la gestion des tribunaux de commerce.....40
- Recommandation 8. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : achever la mise en œuvre des dispositifs de prévention et de détection des risques d'atteinte à la probité pour les juridictions consulaires.....42

SOMMAIRE

Synthèse.....	3
Recommandations par ordre d'apparition.....	5
Introduction	9
1 Des juridictions singulières dont le financement est atypique	11
1.1 Le fonctionnement des juridictions consulaires est unique au sein du système judiciaire français.....	11
1.1.1 <i>L'histoire des juridictions consulaires explique leurs particularités.....</i>	<i>11</i>
1.1.2 <i>Les tribunaux de commerce disposent d'un greffe privé.....</i>	<i>12</i>
1.1.3 <i>Les tribunaux de commerce bénéficient d'un fonds de concours créé pour encadrer des financements extra-budgétaires</i>	<i>13</i>
1.2 Il n'est pas possible de connaître l'ensemble des ressources et dépenses des tribunaux de commerce	15
1.2.1 <i>Le budget des tribunaux de commerce demeure « introuvable »</i>	<i>15</i>
1.2.2 <i>Le circuit des demandes budgétaires n'est pas toujours respecté.....</i>	<i>16</i>
1.3 Le financement des tribunaux de commerce est protéiforme	18
1.3.1 <i>Les fonds de concours ne concernent qu'une minorité de tribunaux de commerce.....</i>	<i>18</i>
1.3.2 <i>Les dotations budgétaires allouées aux tribunaux de commerce sont hétérogènes.....</i>	<i>19</i>
1.3.3 <i>La structure des dépenses est comparable d'un tribunal de commerce à l'autre et ce, quelle que soit l'origine des crédits</i>	<i>20</i>
2 Les financements extérieurs au budget de l'état des tribunaux de commerce continuent à être à l'origine d'anomalies et d'irrégularités	22
2.1 La procédure budgétaire des fonds de concours est mal maîtrisée et son contrôle est superficiel.....	22
2.1.1 <i>La recherche de contributeurs est porteuse de risques</i>	<i>22</i>
2.1.2 <i>La procédure des fonds de concours est mal connue et mal maîtrisée</i>	<i>24</i>
2.1.3 <i>L'exécution des dépenses fait l'objet d'un contrôle limité</i>	<i>25</i>
2.2 Les associations de juges continuent à contribuer au fonctionnement des juridictions consulaires	26
2.2.1 <i>Les pratiques anciennes et prohibées n'ont pas disparu et concurrencent les fonds de concours.....</i>	<i>26</i>
2.2.2 <i>Les dépenses de communication et de représentation restent dépendantes de financements extérieurs</i>	<i>28</i>
2.3 L'environnement numérique des tribunaux de commerce dépend pour l'essentiel de contributions externes au ministère.....	29
2.3.1 <i>Les juridictions consulaires bénéficient de systèmes d'information mis en place par les greffes.....</i>	<i>29</i>
2.3.2 <i>L'équipement numérique des juridictions consulaires est pour l'essentiel financé par les greffes ou les fonds de concours.....</i>	<i>30</i>
2.3.3 <i>Les juges pourvoient à leur équipement informatique ce qui pose des problèmes de sécurité</i>	<i>32</i>
2.4 Les juges contribuent au paiement de dépenses qui devraient prises en charge par le budget de l'État	33
2.4.1 <i>Les juges consulaires doivent, pour nombre d'entre eux, acquérir un costume d'audience à leurs frais</i>	<i>33</i>
2.4.2 <i>Les juges supportent une part du coût de leur formation</i>	<i>34</i>
3 La réflexion sur le financement des tribunaux de commerce doit garantir leur indépendance et favoriser leur intégration au sein de l'institution judiciaire ...	35
3.1 Les contributions extérieures au fonctionnement des juridictions consulaires risquent de se réduire	35
3.1.1 <i>La contribution volontaire des greffes pourrait être moins généreuse</i>	<i>35</i>
3.1.2 <i>Les crédits issus du fonds de concours pourraient disparaître</i>	<i>36</i>
3.1.3 <i>Le modèle fondé sur le bénévolat atteint ses limites.....</i>	<i>37</i>

3.2 Les tribunaux de commerce doivent être mieux intégrés au sein de l'institution judiciaire	38
3.2.1 <i>Repenser un financement des juridictions consulaires qui garantisse leur indépendance.....</i>	<i>38</i>
3.2.2 <i>La gestion des tribunaux de commerce doit faire l'objet d'une nouvelle instruction</i>	<i>39</i>
3.2.3 <i>La prévention des risques appelle un renforcement des contrôles et de la conformité des tribunaux de commerce</i>	<i>41</i>
Conclusion	42

INTRODUCTION

Si depuis le 1^{er} janvier 1987, la loi met à la charge de l'État, et non plus des départements, les dépenses des tribunaux de commerce (TC), ce principe n'a jamais été intégralement mis en œuvre, ce qui explique l'existence de deux mécanismes de financement parallèles mis en lumière par la Cour des comptes dans deux référés des 15 janvier 1991 et 23 juillet 1993.

Le premier a consisté à ce que des TC utilisent des comptes bancaires pour recevoir des financements extérieurs au budget de l'État, le second à recourir à des associations de juges et d'anciens juges consulaires, existantes ou créés spécialement, destinées à recevoir des dons d'acteurs économiques et d'auxiliaires de justice afin de faire face à certaines dépenses.

Pour y mettre fin, un fonds de concours, c'est à dire des sommes versées *par des personnes morales ou physiques pour concourir à des dépenses d'intérêt public*, rattaché au budget du ministère de la justice a été créé en 1993 pour recueillir, dans des conditions conformes aux règles budgétaires et comptables et, depuis 2001, à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)², les dons ou subventions attribués aux juridictions consulaires.

La mission intervient alors que les derniers rapports relatifs aux juridictions commerciales ont près de trente ans et que dans le cadre des Etats généraux de la Justice, le groupe de travail consacré à la justice économique relève que le financement des TC connaît une grande diversité de situations, avec comme point commun des ressources très aléatoires et préconise un audit de l'adéquation de leurs ressources par rapport à leurs missions.

Par lettre du 5 septembre 2025 a été confiée à l'inspection générale de la justice (IGJ) une mission d'évaluation relative aux fonds de concours des TC et des tribunaux des activités économiques³ (TAE).

Il est demandé à la mission de :

- procéder à un état des lieux des fonds de concours au profit des TC ;
- vérifier l'établissement de lettres d'intention des donateurs, le respect de leur volonté dans l'usage de ces fonds, le respect du processus budgétaire ;
- déterminer la part de ces fonds dans le budget de fonctionnement des TC qui en bénéficient ;
- déterminer la part et la nature du financement assuré par le greffe ;
- recenser les éventuelles difficultés exprimées par les acteurs dans la procédure d'allocation des fonds ;
- recenser les contrôles de la Cour des comptes portant sur ces fonds de concours, procéder à l'analyse des éventuelles anomalies relevées et, le cas échéant, des responsabilités personnelles engagées ; procéder à la même analyse pour ce qui concerne les contrôles effectués par les chefs de cour d'appel et les contrôles et inspections de fonctionnement menés par l'IGJ s'y étant intéressés ;
- déterminer, en volume et en nature, les besoins budgétaires exprimés par les TC qui ne peuvent être actuellement satisfaits ;
- rechercher et recenser les TC ayant recours à d'autres contributions que les fonds de concours ;
- relever les éventuels risques déontologiques et de conflits d'intérêt pouvant résulter de ces sources de financement ;
- formuler toutes propositions d'amélioration du système de financement des TC et TAE.

² Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

³ En application de l'article 26 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 et à titre expérimental, 12 TC ont vu leurs compétences élargies et sont devenus le 1^{er} janvier 2025 des tribunaux des activités économiques.

Au 1^{er} janvier 2025, la justice commerciale de première instance est rendue par 122 TC, 12 TAE, neuf tribunaux mixtes de commerce (TMC) dans les départements et collectivités territoriales d'outre-mer et sept chambres commerciales au sein des tribunaux judiciaires (TJ) d'Alsace-Moselle⁴.

Pour conduire ses travaux, la mission a examiné la gestion des TC et TAE, qu'elle désignera, sauf exception, sous l'acronyme générique de TC. Elle n'a, en revanche, pas analysé celle des TMC et ni celle des chambres commerciales, en l'absence d'autonomie budgétaire de ces juridictions commerciales par rapport au TJ.

Au regard de ce contexte, la mission a retenu une méthodologie pragmatique qui l'a conduite à articuler ses investigations autour de trois axes :

- expertiser les modalités d'élaboration du budget des TC ;
- examiner leurs budgets, tant du point de vue des ressources que des dépenses ;
- identifier et analyser les financements extrabudgétaires et les risques éventuellement associés.

Après avoir réuni les données budgétaires et comptables qui ont pu lui être communiquées et une somme documentaire, la mission s'est entretenue avec les directeurs de l'administration centrale du ministère de la justice ou leurs collaborateurs, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) et la sous-directrice en charge notamment du budget du ministère de la justice au sein de la direction du budget du ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique.

Elle a rencontré les représentants des conférences nationales des premiers présidents et procureurs généraux des cours d'appel et ceux du conseil national des tribunaux de commerce (CNTC), du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC), du collège de déontologie placé auprès du CNTC, des instances représentatives des professions du droit⁵.

Elle a aussi échangé avec la direction départementale des finances publiques de l'Essonne, des représentants de l'École nationale de la magistrature (ENM), les présidents ou directeurs généraux de trois chambres de commerce et d'industrie (CCI) le directeur général de CCI France et les président et vice-président de la conférence générale des juges consulaires de France (CGJCF).

La mission a également auditionné les présidents de 13 TC, percevant ou non des fonds de concours, bénéficiaires ou non de crédits du ministère de la justice au titre d'une dotation de proximité⁶. La mission s'est rendue dans certains d'entre eux ou a recouru à la visioconférence pour les entendre. Elle a également auditionné des greffiers de TC et parfois le président de l'association locale des juges et anciens juges consulaires. La mission a également entendu les chefs de huit cours d'appel, leurs directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) et des responsables de gestion budgétaire de services administratifs régionaux (SAR). Elle a rencontré certains présidents de TJ, procureurs de la République et fonctionnaires du greffe des TJ chargés du budget.

Plus de 130 personnes ont ainsi été entendues au cours d'une cinquantaine d'auditions. La mission tient à souligner la qualité et la sincérité des échanges avec ses interlocuteurs.

La mission a élaboré, diffusé puis exploité trois questionnaires en ligne adressés à l'ensemble des présidents de TC, greffiers de TC et DDARJ⁷.

Le rapport présente la spécificité du régime budgétaire particulier des TC (I), puis montre en quoi la persistance de financements extra-budgétaires, source d'anomalies et d'irrégularités (II) est susceptible de porter atteinte à leur image et leur indépendance, ce qui conduit la mission à préconiser une meilleure intégration des TC dans l'institution judiciaire et à repenser leur financement (III).

⁴ L'article L. 721-2 du code de l'organisation judiciaire prévoit que dans les circonscriptions où il n'est pas établi de tribunal de commerce, le tribunal judiciaire connaît des matières attribuées aux tribunaux de commerce.

⁵ Cf. annexe 2.

⁶ Les dotations de proximité s'entendent des crédits alloués aux présidents des TC sur la dotation globale de la cour d'appel et dont ils décident de l'utilisation.

⁷ Cf. annexes 3,4 et 5.

1 DES JURIDICTIONS SINGULIÈRES DONT LE FINANCEMENT EST ATYPIQUE

1.1 Le fonctionnement des juridictions consulaires est unique au sein du système judiciaire français

1.1.1 L'histoire des juridictions consulaires explique leurs particularités

La singularité des juridictions consulaires s'explique pour partie par leur histoire. Elles constituent le modèle dominant⁸ d'organisation des juridictions commerciales en France, même si leur densité a été réduite progressivement, en dernier lieu par la réforme de la carte judiciaire⁹ entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Issue d'une tradition remontant au Moyen Age de *justice des marchands rendue par les marchands*, les juridictions consulaires présentent encore aujourd'hui des spécificités fortes, y compris par comparaison avec d'autres juridictions spécialisées comme le conseil de prud'hommes ou le tribunal paritaire des baux ruraux.

Composées de juges bénévoles élus¹⁰, issus du monde de l'entreprise, elles s'appuient sur un greffe privé, titulaire d'un office public et ministériel¹¹. La singularité statutaire que constitue l'élection des juges consulaires a été validée par le Conseil constitutionnel¹² en 2012. Leur mandat peut se cumuler avec une activité professionnelle.

Il y a au 30 septembre 2025, 3 379 juges consulaires : 2 645 hommes et 734 femmes. Leur âge moyen est de 62 ans¹³.

Si la mise en œuvre d'un échevinage, associant magistrats professionnels et juges élus, a pu être évoquée par plusieurs rapports¹⁴, elle a été écartée par celui du comité des Etats généraux de la Justice rendu public en 2022. En revanche, sa proposition d'étendre, à titre expérimental, les compétences des TC par la création d'un TAE a été mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2025¹⁵.

À cet égard, tous les interlocuteurs de la mission ont souligné l'engagement et le professionnalisme des juges consulaires. Leur charge de travail est évaluée par plusieurs interlocuteurs entre une journée par semaine pour un juge débutant et jusqu'à un temps complet pour ceux exerçant les fonctions de président ou de vice-président dans les plus grandes juridictions. La mission relève que cette charge est importante pour des bénévoles, *a fortiori* pour ceux cumulant leur mandat avec une activité professionnelle. Ils sont au surplus astreints à une obligation de formation initiale et continue, le défaut d'assiduité à la première emportant démission d'office.

Seuls juges bénévoles en France, ils ne bénéficient d'aucune indemnisation ou défraiement dans le cadre de leurs fonctions, la déduction de leur revenu des frais qu'ils supportent au titre de leur mandat étant toutefois admise par l'administration fiscale¹⁶.

⁸ Il existe actuellement 122 TC et 12 TAE pour neuf TMC et sept chambres commerciales de TJ.

⁹ En 1998, étaient localisés 227 tribunaux de commerce, 22 tribunaux de grande instance à compétence commerciale et sept tribunaux échevinés. Parmi ces tribunaux, 36 ont été supprimés par le décret n° 99-659 du 30 juillet 1999 et sept par le décret n° 2005-624 du 27 mai 2005. Fixé à 135 par le décret n° 2008-146 du 15 février 2008, leur nombre a été réduit à 134 par la fusion des tribunaux de commerce de Lille et de Roubaix-Tourcoing et la création de celui de Lille Métropole par décret n° 2012-1047 du 13 septembre 2012.

¹⁰ Articles L. 721-1 et suivants du code de commerce.

¹¹ Les TC, TAE et TMC bénéficient d'un greffe privé.

¹² Décision n° 2012-241 QPC.

¹³ Source DSJ.

¹⁴ Notamment le rapport de la commission d'enquête de l'assemblée nationale sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce de juillet 1998.

¹⁵ Article 26 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023.

¹⁶ Par dérogation au principe posé par l'article 13 du code général des impôts, les juges des tribunaux de commerce peuvent déduire de leurs revenus professionnels les frais qu'ils engagent dans l'exercice de leur mandat alors même que celui-ci est gratuit aux termes de l'article L. 722-16 du code de commerce.

Le statut des juges consulaires s'est cependant peu à peu rapproché de celui des magistrats professionnels, particulièrement en matière déontologique par la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016¹⁷.

Les délais de traitement des affaires par les juridictions consulaires sont contenus et constants ces cinq dernières années, de l'ordre de 9 mois et demi en moyenne¹⁸. En 2023, le taux d'appel des décisions qu'elles rendent est de 15 %, proche de celui des TJ¹⁹. Ces performances ont été soulignées par les chefs de cour rencontrés par la mission, qui qualifient la justice commerciale de *justice de qualité*, tout en soulignant son *autonomie* particulière.

1.1.2 Les tribunaux de commerce disposent d'un greffe privé

Aux termes de l'article L. 721-1 du code de commerce, *les tribunaux de commerce sont des juridictions du premier degré, composées de juges élus et d'un greffier*. En application de l'article R. 741-1 le greffier *assiste les juges du tribunal de commerce à l'audience et dans tous les cas prévus par la loi*²⁰.

L'assistance juridictionnelle des juges consulaires est qualifiée de satisfaisante et très satisfaisante par 96 % des présidents de TC ayant répondu au questionnaire²¹ de la mission. Dans les juridictions rencontrées, l'aide du greffe à la formalisation des ordonnances et des jugements rendus sur le siège peut conduire à l'élaboration d'un projet complet, sous forme de *maquette*, à partir de la décision et des observations des juges. Dans ces mêmes juridictions, les décisions rendues en contentieux après délibéré sont rédigées par les juges. Le greffe assure ensuite son office de relecture et de mise en forme. Par ailleurs, dans deux des tribunaux visités par la mission, des élèves avocats en stage²² au greffe, apportent un appui aux juges, en effectuant des recherches juridiques, relisant des jugements ou préparant des projets d'ordonnances sur requête ou relatives à des injonctions de payer.

Pour ce qui concerne l'assistance du président, l'article L. 741-1 du code de commerce²³ consacre le rôle du greffier et renvoie, pour les TC de 25 juges et plus, soit un tiers d'entre eux, à un arrêté fixant le nombre d'agents du greffe affectés en permanence à ces tâches²⁴.

L'assistance des présidents de TC est qualifiée de conforme aux textes par 93 % des greffiers interrogés par la mission, mais elle reste difficile à quantifier et la réalité n'est pas toujours conforme à la norme fixée par le code de commerce²⁵. La dualité d'autorité, fonctionnelle, exercée par le président, et hiérarchique, exercée par le greffier, sur le secrétariat peut être source de tensions entre eux, notamment parce qu'ils n'ont pas la même interprétation de ce que recouvre la notion d'assistance administrative.

La mission relève, à ce titre, que quelques agents, pour l'essentiel de conseils départementaux, mis à disposition de TC avant l'entrée en vigueur de la loi de 1983 sont restés en fonction dans ces juridictions, en application d'une mesure transitoire²⁶ leur permettant d'y demeurer jusqu'à ce qu'ils aient quitté leur fonction par mutation ou mise à la retraite²⁷.

¹⁷ Notamment par la création d'un collège de déontologie placé auprès du CNTC, par l'élaboration d'un recueil des obligations déontologiques des juges des TC par le CNTC et par la désignation d'un référent déontologue parmi les magistrats de chaque cour d'appel.

¹⁸ Projet annuel de performance du programme 166 pour 2022 et 2023. Références statistiques justice 2024.

¹⁹ En 2023, le taux d'appel des TJ s'est élevé à 13 % et celui des conseils de prudhommes à 60 %. (Références statistiques justice 2024).

²⁰ Dans sa version modifiée par le décret n° 95-832 du 5 juillet 1995.

²¹ Cf. annexe 4.

²² En stage dans le cadre d'un projet pédagogique individuel.

²³ Dans sa version issue de l'article 1^{er} du décret n° 95-832 du 5 juillet 1995 modifiant le code de l'organisation judiciaire et relatif aux greffiers des tribunaux de commerce.

²⁴ Article A. 741-1 du code de commerce.

²⁵ L'article A. 741-1 évalue cette assistance en nombre d'agents, alors que les greffiers la mesurent en pourcentage de temps de travail.

²⁶ Cette mesure a été décidée *dans un souci d'apaisement et afin de permettre aux juridictions consulaires de remplir leur mission dans les meilleures conditions possibles*.

²⁷ Réponse du ministère aux observations du rapport public de la cour des comptes de 1997.

Cette doctrine n'a pas été remise en cause après l'entrée en vigueur du décret du 5 juillet 1995²⁸ et quelques situations ont perduré jusqu'en 2025, malgré l'obligation en vigueur de réexaminer le bien-fondé de la mise à disposition des fonctionnaires territoriaux tous les trois ans²⁹.

L'hétérogénéité du traitement budgétaire de ces mises à disposition a conduit à l'invisibilisation du phénomène³⁰. Ces agents, pour l'essentiel de conseils départementaux, restent ainsi mis à disposition de quelques TC sans que le ministère ne soit en mesure d'en connaître le nombre précis ni de justifier du remboursement de la dépense correspondante aux employeurs.

1.1.3 Les tribunaux de commerce bénéficient d'un fonds de concours créé pour encadrer des financements extra-budgétaires

La singularité de la justice commerciale s'exprime aussi en matière budgétaire.

Son financement a longtemps reposé sur les acteurs économiques eux-mêmes³¹, puis sur les conseils départementaux³². Néanmoins, les TC ont toujours été confrontés à des problèmes budgétaires, comme le souligne par exemple le rapport, remis en 1975, de la commission présidée par Albert Monguilan, président de la chambre commerciale de la Cour de cassation, qui s'est vivement inquiétée de l'insuffisance des moyens matériels mis à la disposition des tribunaux de commerce.

Depuis le 1^{er} janvier 1987, date de l'entrée en vigueur de la loi³³ mettant à la charge de l'État les dépenses de toutes juridictions, *l'État prend en charge l'ensemble des dépenses de personnel, de matériel, de loyer et d'équipement du service public de la justice*.

Or la Cour des comptes dans un référé du 15 janvier 1991, a mis au jour deux mécanismes de financement parallèles des TC : le premier consistant à recourir aux associations de juges et d'anciens juges consulaires pour recevoir des dons d'acteurs économiques et d'auxiliaires de justice ; le deuxième consistant à ce que des TC utilisent des comptes bancaires pour recevoir ces financements extérieurs au budget de l'État et pour payer certaines de leurs dépenses.

Cette situation a conduit à la création d'un fonds de concours³⁴ rattaché au ministère de la justice en 1993³⁵ pour mettre fin aux irrégularités et donner un cadre légal aux contributions extra-budgétaires.

Limité à l'origine au financement de la formation des juges et des frais de représentation, il a été étendu à l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant des TC en 1994. La circulaire du 11 juillet 1996 généralise ce fonds de concours aux TMC et aux chambres commerciales des TJ. Une dernière circulaire, du 24 septembre 1997, rappelle les règles à respecter et souligne le caractère prohibé des autres financements extérieurs.

²⁸ L'article 1^{er} du décret n° 95-832 du 5 juillet 1995 modifiant l'article R. 821-1 du code de l'organisation judiciaire, met à la charge du greffier l'assistance du *président du tribunal de commerce dans l'ensemble des tâches administratives qui lui sont propres et son secrétariat*.

²⁹ Article 3 du décret 2008-580 du 18 juin 2008.

³⁰ Elle est imputée au budget du TJ par un SAR et à celui du TC par un autre. Pour un troisième, aucune confirmation n'a pu être apportée du remboursement de ces sommes.

³¹ Sous l'Ancien Régime, les juridictions consulaires fonctionnent selon une logique d'autonomie par rapport aux autorités civiles. Les locaux, personnels et frais de fonctionnement sont pris en charge par les corporations et villes marchandes. Par la suite, les communes et les départements financent les bâtiments, l'entretien et une partie du secrétariat, souvent avec l'appui des CCI.

³² Si l'article 61 de la loi du 10 août 1871, relatif aux dépenses obligatoires de départements, dispose que les *loyers, entretien, mobilier et menues dépenses des tribunaux de commerce* sont à la charge du département, rien n'est prévu pour les autres dépenses, par exemple celles de personnel, de documentation ou de représentation.

³³ Article 87 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

³⁴ Il s'agit d'un des 468 fonds de concours et attributions de produits abondant le budget de l'État en 2025.

³⁵ Circulaire direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE)/DSJ du 26 mai 1993.

Or, dans son rapport public pour 1997, la Cour des comptes relève la persistance d'irrégularités³⁶ à travers *l'utilisation d'associations dites de soutien, qui reçoivent les fonds destinés à concourir au fonctionnement des tribunaux*. Elle appelle par ailleurs le ministère de la justice et les cours d'appel à *ne pas omettre d'inscrire un montant raisonnable de crédits pour les TC sur des chapitres ou des paragraphes budgétaires qui jusqu'à présent n'avaient pas été dotés* (réception, formation, déplacements) ou de *majorer dans certains cas la dotation de paragraphes insuffisamment dotés* (documentation).

Un rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) de 1998, tout en soulignant les premiers effets du rappel à l'ordre de la circulaire du 24 septembre 1997, constate, pour sa part, dans un contexte de gestion des moyens confus, des besoins mal satisfaits servant de prétexte à des financements parallèles. Le rapport évoque l'inquiétude des présidents de TC, qui s'interrogent sur les conséquences d'un retour à l'orthodoxie comptable, alors que les budgets ne prennent pas en compte tous leurs besoins.

Dans son rapport public pour 1998, la Cour des comptes renouvelle sa préconisation : les juridictions consulaires doivent disposer d'un minimum de crédits, comme les autres juridictions, pour couvrir leurs frais de formation, de déplacement et de réception.

Le guide budgétaire de fonctionnement des TC élaboré conjointement par la Chancellerie et le CNTC en 2021, vient rappeler les règles posées en dernier lieu par la circulaire du 24 septembre 1997. Ainsi relèvent du financement ordinaire des dépenses des juridictions consulaires et de la dotation arbitrée par les chefs de cour, les frais commun ou dépenses d'intérêt commun, la documentation ou les abonnements, les frais de représentation, les frais de costume, les dépenses informatiques se rattachant au secrétariat du président du tribunal, les frais de formation et certains frais de déplacement. S'agissant des fonds de concours, le guide rappelle qu'ils peuvent contribuer au financement de l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant de la juridiction mais que leur utilisation doit être conforme aux intentions du donateur, exprimées dans une lettre.

Le circuit mis en place pour les fonds de concours prévoit que le donateur adresse cette lettre d'intention à la cour d'appel du ressort qui la transmet à la direction des services judiciaires. Puis le département comptable ministériel du service du CBCM émet un titre de perception. Le donateur verse ensuite la somme correspondante entre les mains du directeur départemental des finances publiques de l'Essonne³⁷. Un arrêté publié au Journal officiel permet alors le rattachement du fonds de concours au budget du ministère de la justice, au sein du programme 166 consacré à la justice judiciaire. Les crédits correspondants sont ensuite mis à disposition de la cour d'appel dans l'application budgétaire et comptable de l'État, dénommée Chorus³⁸.

La spécificité du financement extra-budgétaire de la justice commerciale par un fonds de concours a conduit le groupe de travail consacré à la justice commerciale des Etats généraux de la justice à relever que la justice économique fait face à une grande diversité de situations, avec comme point commun une allocation des ressources très aléatoire.

³⁶ Comme le rappelle la circulaire de la DSJ du 24 septembre 1997, les prestations en espèces par les chambres de commerce et d'industrie ou autres organismes, par versements directs ou par l'intermédiaire d'associations de juges consulaires de contributions aux tribunaux de commerce sont prohibées ; les donateurs et les bénéficiaires de fonds par d'autres voies que le fonds de concours s'exposent à des sanctions personnelles de la Cour des Comptes.

³⁷ La direction départementale des finances publiques de l'Essonne recouvre depuis 2019 toutes les créances émises par les ordonnateurs de l'État, à l'exception de celles émises par les ministères des Armées et des Affaires étrangères.

³⁸ Le système d'information Chorus permet d'assurer depuis 2012 l'ensemble des fonctions budgétaires et comptables de l'État, ainsi que la production des comptes de l'État.

1.2 Il n'est pas possible de connaître l'ensemble des ressources et dépenses des tribunaux de commerce

1.2.1 Le budget des tribunaux de commerce demeure « introuvable »

Le travail de la mission a buté sur une difficulté déjà mise en lumière par les trois rapports de la fin des années 1990 : il n'est pas possible de déterminer ce qu'est le budget de chaque TC ni de l'ensemble d'entre eux.

Il ne se limite en effet pas aux dotations de proximité allouées aux TC.

Les dépenses de fonctionnement des juridictions, relevant du titre 3 du programme 166, sont, en majorité, constituées de dépenses d'intérêt régional, souvent régies par un marché public³⁹, gérées au niveau de la cour d'appel, ou de dépenses mutualisées au sein d'un arrondissement judiciaire, sans ventilation par juridiction, liées notamment à l'occupation partagée d'un même bâtiment. L'essentiel de ces dépenses sont qualifiées d'obligatoires ou inéluctables. Les chefs de cour, ordonnateurs secondaires, et les présidents de TC ont peu de prise sur elles.

Les dépenses immobilières, y compris celles des TC, sont jusqu'à 150.000 euros, gérées par les cours d'appel dans le cadre du titre 5. Au-delà, ces opérations relèvent du programme 310 géré par le secrétariat général (SG).

Les dépenses liées à la formation des juges consulaires prises en charge par l'ENM relèvent également du programme 166⁴⁰ et ne sont ni consolidées ni rattachées à chaque TC concerné.

Il en est de même des frais de déplacement temporaire remboursés aux juges consulaires, au titre notamment de leur formation à l'ENM, centralisés au niveau des cours d'appel sans rattachement aux TC.

Il convient d'y inclure le paiement des contributions sociales dues pour la couverture du risque des accidents du travail et maladies professionnelles des juges consulaires, en leur qualité de collaborateurs bénévoles du ministère. En l'absence d'instructions de la DSJ à leur sujet⁴¹, les investigations de la mission ont révélé des situations disparates. Leur immatriculation auprès des caisses primaires d'assurance maladie, accomplie en pratique par le greffe, n'apparaît pas systématiquement effectuée ni vérifiée. Les cours d'appel interrogées par la mission n'ont pas l'assurance que les cotisations sociales soient payées pour chaque juge consulaire, ne disposant que de quelques bordereaux. Le coût budgétaire de cette couverture sociale apparaît ainsi sous-estimé. L'une de ces cours, responsable d'un budget opérationnel de programme (BOP), a constitué un groupe de travail en vue de modéliser le rôle des différents acteurs du circuit à l'échelle de son ressort.

Les seules dépenses de fonctionnement individualisables sont celles dites de proximité, rattachables à chaque juridiction, qui relèvent ainsi du titre 3, dont elles ne représentent qu'une part minoritaire. Lors de leur engagement dans Chorus, elles sont rattachées à chaque TC concerné. Elles sont souvent considérées comme correspondant au budget de fonctionnement des TC, ce qui constitue une erreur d'analyse.

Ces dépenses sont financées par des crédits issus de la dotation globale allouée par la cour d'appel, au titre du budget dit de proximité. Pour certains TC, cette dotation de proximité est complétée par des crédits apportés par le fonds de concours (Cf. 1.3.1.).

Toutes ces dépenses, auxquelles il faut ajouter les frais de justice engagés dans le cadre des procédures commerciales, ne sont pas retracées dans un document de synthèse relatif à l'ensemble des TC, ou à chaque tribunal.

Pour déterminer le coût global de fonctionnement de la justice commerciale, il faudrait en outre y ajouter le montant de la dépense fiscale résultant de la déduction des revenus dont peuvent bénéficier les juges consulaires.

³⁹ C'est le cas de tous ceux situés dans les locaux d'un tribunal judiciaire ou de ses annexes.

⁴⁰ L'ENM est un des opérateurs du ministère de la justice, financé par le programme 166.

⁴¹ À la différence de l'instruction de 2018 relative aux conseillers prud'hommes ou de la circulaire de la DSJ du 26 avril 2019 relatif aux assesseurs des pôles sociaux, rappelant les textes et le circuit comptable applicables.

Il conviendrait également d'y intégrer les dépenses extra-budgétaires supportées par les greffiers⁴² et les juges consulaires, ainsi que celles prises en charge par les associations de juges et d'anciens juges consulaires ou d'autres contributeurs, souvent de façon prohibée. Il y aurait lieu enfin de prendre en compte *les prestations en nature servies par tout organisme extérieur*, autorisées par la circulaire du 26 juillet 1995 *dès lors qu'elles bénéficient directement aux juridictions*.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la mission ne peut que faire un constat similaire à celui de l'Assemblée nationale qui considérait en 1998, que le budget des tribunaux de commerce était *introuvable*. Dès lors, le recensement des besoins budgétaires non satisfaits demandé par la lettre de mission n'est pas possible, tout comme un pilotage financier effectif des TC, notamment faute de données budgétaires consolidées.

1.2.2 Le circuit des demandes budgétaires n'est pas toujours respecté

Le guide budgétaire de fonctionnement des TC de 2021 du CNTC rappelle que la procédure arrêtée pour l'élaboration du budget des juridictions judiciaires s'applique aussi aux juridictions consulaires⁴³.

Il est ainsi prévu qu'il appartient aux chefs du TJ⁴⁴ de collecter les demandes provenant des juridictions de l'arrondissement budgétaire, afin de transmettre une demande globale aux chefs de cour d'appel en leur qualité de responsables d'unité opérationnelle (UO), celle-ci étant ensuite évoquée dans le cadre d'un dialogue de gestion. *L'usage* veut que ces demandes soient préalablement *débatues* dans le cadre *d'une conférence budgétaire d'arrondissement*.

La réalité des procédures mises au jour par la mission est souvent différente.

De fait, seuls 20 % des présidents des TC répondants sont conviés à une conférence budgétaire annuelle, ce qui est corroboré par les auditions menées. Plusieurs interlocuteurs évoquent un *usage* tombé en désuétude. Or, 86 % des répondants parmi ceux n'y étant pas conviés souhaiteraient y participer. Pour la mission, cette démarche contribuerait à rompre *l'isolement* des TC.

La moitié des présidents des TC répondants (55 %) transmettent chaque année une demande budgétaire. Certains de ceux qui s'abstiennent invoquent sa nature *trop compliquée, pour un résultat nul*. Des interlocuteurs de la mission affirment par ailleurs ne pas être sollicités à l'occasion de la campagne de demande budgétaire.

En parallèle, 29 % des cours d'appel ayant répondu au questionnaire de la mission indiquent qu'aucun TC de leur ressort ne formalise de demandes budgétaires⁴⁵. Pour 42 % des cours, seule une partie d'entre eux en formule.

La présentation du circuit budgétaire fait partie intégrante de la formation spécialisée⁴⁶ des nouveaux présidents de TC, obligatoire depuis le 1^{er} octobre 2024⁴⁷. La meilleure connaissance par les présidents de TC de la nature des dépenses susceptibles d'être prises en charge permettra, comme relevé au cours des entretiens, d'éviter des demandes de prise en charge relatives, par exemple, aux frais de trajet entre le domicile des juges et le tribunal ou ceux de stationnement. Elle facilitera aussi la formalisation de demandes reflétant leurs besoins réels, certains évoquant une *autocensure*.

⁴² Le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGSJ de 1998 dresse un constat similaire à celui de la mission : *Outre la disposition de personnel, il convient de noter que les greffiers apportent souvent à la juridiction une aide matérielle spontanée (mise à disposition de fournitures, de photocopies, parfois d'ordinateurs). Une appréciation exacte des dépenses induites par le fonctionnement des tribunaux de commerce supposerait le recensement de ces aides en nature qui font partie de la vie quotidienne des juridictions consulaires.*

⁴³ La mission relève que la charte de gestion du programme 166 n'évoque pas les TC.

⁴⁴ Les TMC n'ont aucune autonomie financière et dépendent du budget de fonctionnement du TJ.

⁴⁵ Cf. annexe 3.

⁴⁶ Articles L. 722-11-11 et D. 722-34-1 et suivants du code de commerce.

⁴⁷ Les autres enseignements portent sur le fonctionnement du tribunal de commerce, la déontologie, les relations avec les autres partenaires institutionnels et les attributions juridictionnelles du président.

Pour le greffe des TC, la préparation du budget et la gestion des crédits alloués à la juridiction⁴⁸ constituent une part réduite de l'assistance au président⁴⁹. La mission relève que leur maîtrise du calendrier et de la procédure budgétaires apparaît perfectible.

Afin d'accompagner les juridictions dans la mise en œuvre de la procédure, une cour d'appel élabore chaque année une fiche précisant le circuit de transmission des demandes budgétaires y compris celles destinées à la réalisation de travaux. Elle rappelle l'obligation de s'adresser en premier lieu au TJ, à charge pour lui de les transmettre aux chefs de cour pour arbitrage. Une autre cour d'appel précise, à l'occasion de chaque campagne budgétaire, les dépenses devant être prises en charge par le TJ pour le TC. Une dernière cour rappelle aux TC la nature des dépenses qui ne peuvent être prise en charge par le ministère.

Certains chefs de cour, ayant dans leur ressort une majorité de TC de taille intermédiaire, ont, pour leur part, mis en place une forfaitisation de la dotation de proximité⁵⁰, reconduite chaque année en dehors de tout dialogue budgétaire d'arrondissement. Même si elle peut apparaître peu satisfaisante, cette pratique vise à pallier l'absence de ratios de gestion propres aux TC, prenant en compte par exemple le nombre de juges ou les surfaces occupées. D'autres enfin la calculent en fonction des dépenses de l'année précédente⁵¹.

Des présidents d'importants TC ont engagé une relation directe avec la cour pour présenter leurs demandes et bénéficier ainsi d'un dialogue budgétaire dérogatoire. Ils estiment que leurs demandes sont mieux prise en compte de cette manière. Certains des chefs de cour concernés ont indiqué avoir, de leur côté, une meilleure visibilité sur leurs demandes.

La mission relève que les cours d'appel n'ont qu'une visibilité limitée des ressources extra-budgétaires des TC.

Une minorité des cours d'appel prend en compte la perspective de fonds de concours pour la préparation du budget, une majorité ignorant les démarches effectuées par les présidents des TC auprès de donateurs potentiels et le montant des contributions leur étant promises. Les autres contributions extra-budgétaires⁵² ne sont pas non plus connues, faute d'être intégrées dans le cadre des demandes budgétaires.

Or, la mission relève que le fait que des TC ne formulent aucune demande de crédits ou ne dépensent pas leur dotation de proximité devrait conduire à s'interroger sur l'existence potentielle de telles ressources.

L'étape suivante de la procédure consiste à ce que la cour d'appel UO transmette à la cour d'appel responsable de BOP dont elle dépend les demandes de son ressort. Après agrégation à l'échelle du BOP, ces dernières sont transmises à la DSJ et donnent lieu à un dialogue de gestion avec elle. À l'issue de ce dernier, et après vote du budget, la DSJ notifie aux chefs de cour responsables de BOP leur dotation de crédits pour l'année. Ceux-ci sont ensuite répartis entre les UO, qui elles-mêmes les répartissent entre *les différents services et juridictions du ressort*.

La DSJ n'a ainsi aucune visibilité sur les demandes formulées par les juridictions de première instance dont les TC, ni sur les arbitrages successifs intervenus, ni sur la dotation de proximité qui leur est *in fine* allouée. Au terme de ce processus, plus de 60 % des TC ayant répondu au questionnaire déclarent que plus de la moitié de leurs demandes sont satisfaites, et un quart à plus de 75 %.

⁴⁸ Article R. 741-1 du code de commerce.

⁴⁹ Dans de nombreux tribunaux, un seul tableur, au demeurant non uniformisé, suffit à l'élaboration et au suivi du budget. Les liens avec la cellule gestion du tribunal judiciaire, décrits comme faciles et directs, restent limités. Cette situation explique que le TC n'est plus convié aux réunions budgétaires dans nombre de ressorts.

⁵⁰ Les dotations de proximité s'entendent des crédits alloués aux présidents des TC sur la dotation globale de la cour d'appel et dont ils décident de l'utilisation.

⁵¹ Cette politique de cour a été expliquée à la mission par une volonté d'équité entre les différents TC, chacun bénéficiant ainsi d'une dotation.

⁵² Apports du greffe, de l'association locale des juges consulaires, ou d'autres organismes.

L'hétérogénéité des situations mise en lumière par la mission montre que la question des ressources et des dépenses des TC fait l'objet d'un intérêt variable de la part des TJ, au niveau de l'arrondissement judiciaire et des cours d'appel, au niveau de l'UO, ce qui fait écho à la proposition du rapport des états généraux pour la justice économique de prévoir des dialogues de gestion renouvelés.

Cette situation n'est pas nouvelle. Elle a déjà donné lieu à des constats similaires lors des trois derniers contrôles de fonctionnement de TC menés par l'IGJ entre 2017 et 2019. L'IGJ a ainsi déjà été conduite à relever que le président et les greffiers, avec le soutien des responsables de l'arrondissement judiciaire et du SAR, doivent s'impliquer davantage dans le processus budgétaire et à préconiser que les chefs de cour impulsent une démarche proactive au sein de la conférence budgétaire d'arrondissement afin de permettre une meilleure expression de besoins et d'améliorer la connaissance des dépenses du tribunal.

L'élaboration par le CNTC, en 2021, d'un guide budgétaire de fonctionnement des TC a pu constituer un élément de réponse, mais néanmoins insuffisant.

Comme l'indique la charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, *la répartition équitable des moyens humains et matériels* entre les juridictions de leur ressort repose sur les chefs de cour, qui doivent en outre assurer *un contrôle effectif du respect de la procédure budgétaire*⁵³. Pour la mission, il importe que le dialogue budgétaire conduit avec les TC permette de répondre aux besoins de leur activité et en facilite le pilotage, ce qui n'est possible que si les trois niveaux de gouvernance budgétaire assurent pleinement leur responsabilité. Cela permettrait de renforcer la cohérence entre diagnostic et orientations budgétaires pour les TC et éclairerait mieux les décideurs.

Recommandation 1. À l'attention du directeur des services judiciaires, en lien avec la secrétaire générale : s'assurer que le dialogue budgétaire conduit avec les tribunaux de commerce permet le traitement effectif de leurs demandes, l'identification de leurs ressources et dépenses prévisionnelles et l'amélioration de leur pilotage.

1.3 Le financement des tribunaux de commerce est protéiforme

1.3.1 Les fonds de concours ne concernent qu'une minorité de tribunaux de commerce

Les rapports⁵⁴ de 1997 et 1998 soulignent le fait que les fonds de concours peuvent représenter une part substantielle des crédits à la disposition des présidents des TC, voire une part majoritaire mais qu'ils ne concernent qu'un nombre réduit de juridictions.

La mission relève des situations identiques. Ainsi, seuls 28 TC ont bénéficié de fonds de concours en 2024, soit 20 % d'entre eux, contre 42 en 2018⁵⁵. En outre le montant des crédits issus du fonds de concours a été divisé par deux entre 2018 et 2024 de 300 000 euros contre 150 000⁵⁶.

Le montant des crédits issu du fonds de concours est présenté dans le tableau ci-dessous. Depuis 2021, ils représentent en moyenne 150 000 euros par an soit 5 000 euros par juridiction. Ce montant cache toutefois des écarts importants : les fonds de concours perçus s'échelonnent par tribunal entre 500 et 25 000 euros en 2024.

⁵³ Charte de déontologie des magistrats de l'ordre judiciaire, n° 173 et 174.

⁵⁴ Rapport public annuel de la Cour des comptes de 1997, rapport d'enquête sur l'organisation et le fonctionnement des tribunaux de commerce de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) de 1998, rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 1998 sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce.

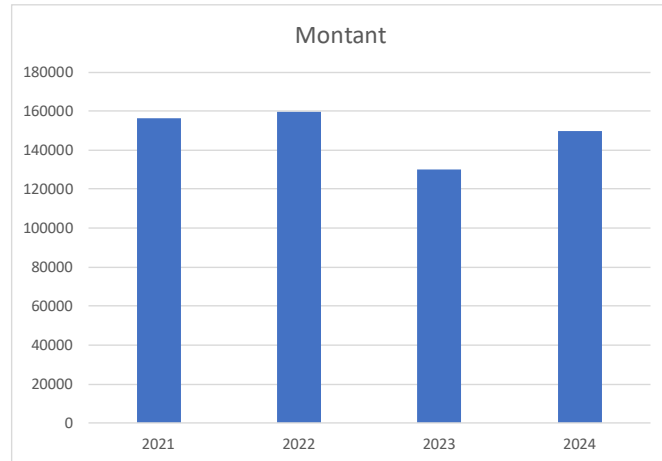
⁵⁵ Cf. annexe 9.

⁵⁶ Source : CBCM.

Pour ces juridictions, ces fonds constituent cependant une recette substantielle. À titre d'illustration, en 2024, ils représentent en moyenne 70 % des dépenses ordonnées par le président, avec des écarts allant de 15 à 100 %. Ils représentent 100 % de ces dépenses autonomes pour trois TC, 82 % pour le TC ayant perçu l'enveloppe la plus élevée, et 25 % pour celui ayant perçu l'enveloppe la plus faible.

Tableau 1 : Montant des fonds de concours perçus par les TC de 2021 à 2024

Année	Montant
2021	156 214
2022	159 447
2023	130 127
2024	149 788



Source : CBCM, infographie mission.

Quelques présidents de TC ont souligné que les montants perçus au titre du fonds de concours sont insuffisants. La mission constate que l'attribution des fonds de concours obéit en effet à une logique souvent mécanique ou forfaitaire⁵⁷, sans véritable dialogue entre les donateurs et les présidents des TC. La mission relève aussi qu'alors que la procédure prévoit que les donateurs précisent à quelles dépenses ils ont l'intention de participer, la plupart des lettres d'intention ne précisent pas l'emploi des fonds.

Par ailleurs, une majorité de présidents s'abstient d'en solliciter, évoquant dans leurs réponses au questionnaire, *une absence d'historique sur ce sujet, des refus systématiques, [une] faiblesse des sommes pouvant être récoltées, hors de proportion avec l'énergie à y consacrer, une mise en œuvre et un suivi compliqués, ou [des] lourdeurs administratives.*

1.3.2 Les dotations budgétaires allouées aux tribunaux de commerce sont hétérogènes

Les constats de la mission ont mis en exergue des dotations de proximité⁵⁸ réparties inégalement entre les juridictions.

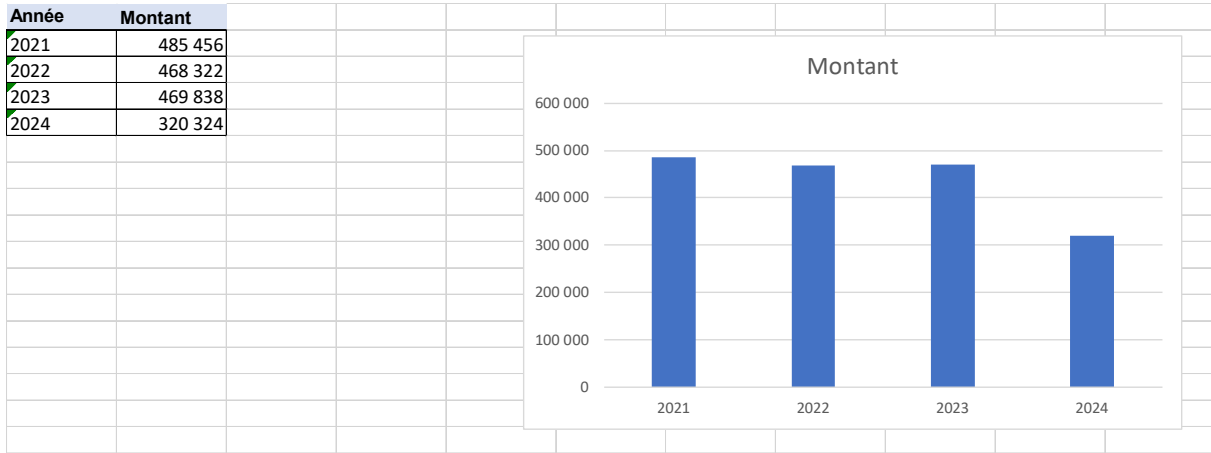
Le tableau ci-dessous retrace le montant des crédits affectés à la dotation de proximité des TC pour les années 2021 à 2024. Ces crédits d'un montant global en 2024 de 304 000 euros pour 94 TC correspondent à 3 234 euros par juridiction. Mais ce montant mérite d'être relativisé. En effet, 30 % des TC ne bénéficient pas de dotation de proximité et 21 % en perçoivent une inférieure à 1 000 euros par an.

⁵⁷ À titre d'illustration, deux des CCI rencontrées financent les TC selon une formule intégrant une part fixe et une part variable en fonction du nombre de juges.

⁵⁸ Les dotations de proximité correspondent aux crédits alloués aux présidents des TC par la direction des services judiciaires par l'intermédiaire des cours d'appel.

Enfin, certains tribunaux à qui sont attribués une telle dotation ne l'utilisent que partiellement et parfois même pas du tout. Cette situation, à rapprocher des faibles demandes budgétaires de certains TC, interroge sur leurs modalités de fonctionnement et l'existence de contributions extra-budgétaires.

Tableau 2 : Montant des dotations de proximité pour les années 2021 à 2024



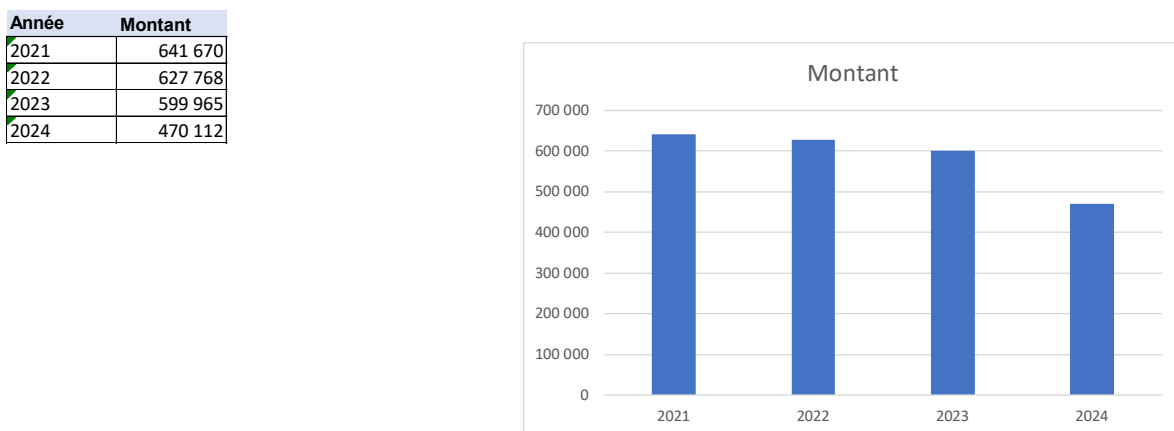
Source : CBCM, infographie mission.

1.3.3 La structure des dépenses est comparable d'un tribunal de commerce à l'autre et ce, quelle que soit l'origine des crédits

En 2024, le montant des dépenses effectuées sur les crédits à la libre disposition des TC, en cumulant dotation de proximité et fonds de concours, s'est échelonné entre 180 et 37 000 euros par TC pour un montant global de 470 000 euros. Le montant moyen pour les 134 TC s'élève à 3 500 euros. De manière générale, le nombre d'opérations budgétaires reste limité, seuls 18 TC ont engagé plus de cinq dépenses dans l'année en 2024.

Cet état de fait est résumé par les présidents interrogés par la mission : *tout tient sur un tableur Excel*. En effet les présidents des TC ont une connaissance assez précise des ressources dont ils disposent et de l'emploi qu'ils entendent en faire sans tenir nécessairement une comptabilité d'engagement.

Tableau 3 : Ensemble des crédits de paiement consommés par les TC de 2021 à 2024

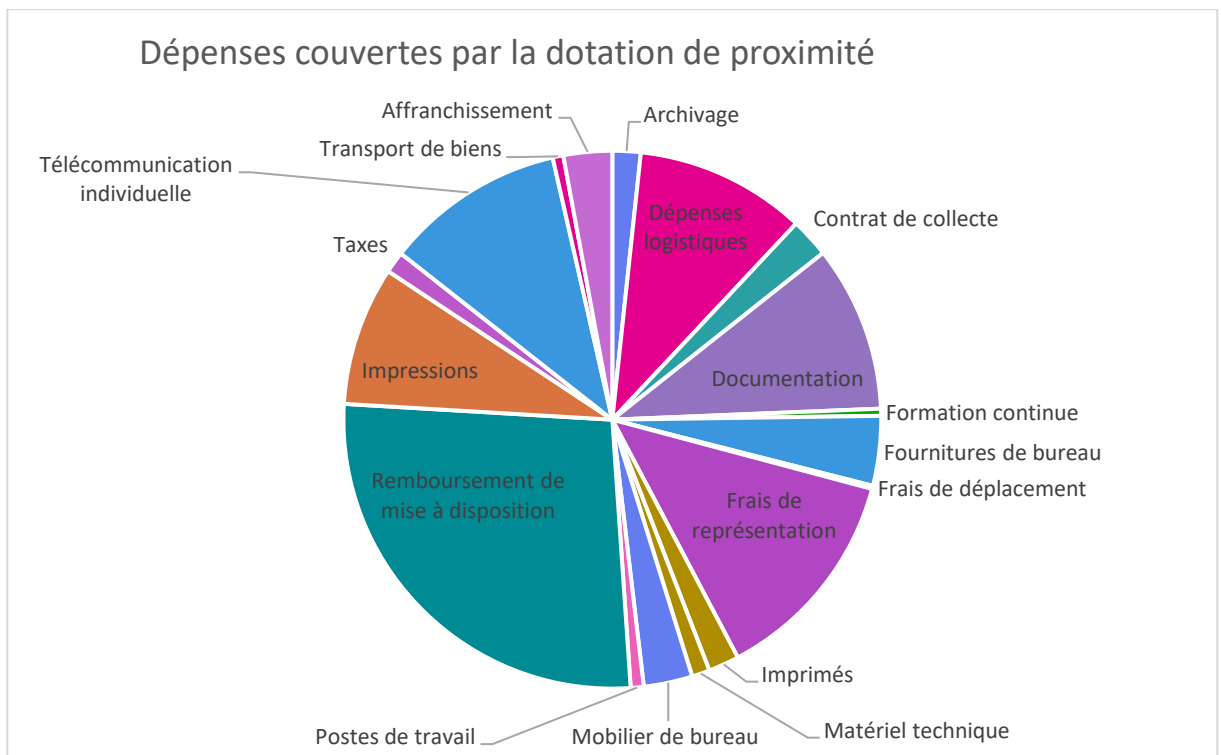


Source : CBCM, infographie mission

Il convient toutefois d'isoler les dépenses liées à l'occupant engagées par les TC occupant un bâtiment non partagé avec un TJ ou un conseil des prud'hommes. Ainsi, hors dépenses liées à l'occupant⁵⁹, dont les loyers représentent 83 %, le montant total des dépenses des TC s'élève en 2024 à 221 000 euros soit en moyenne 1 649 euros pour chacun des 134 TC.

La mission constate que la nature des dépenses de proximité reste globalement la même, quelle que soit l'origine des crédits : elles se répartissent principalement entre frais de représentation, de logistique, et de documentation. En revanche certains postes apparaissent surreprésentés, lorsqu'ils sont financés par des crédits issus de fonds de concours, notamment les frais de représentation⁶⁰ et les dépenses logistiques associées, telles que la location de salles⁶¹.

Elle relève toutefois que la principale dépense supportée par la dotation de proximité est le remboursement de mise à disposition de personnel⁶², en raison des engagements pris à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi de 1983.



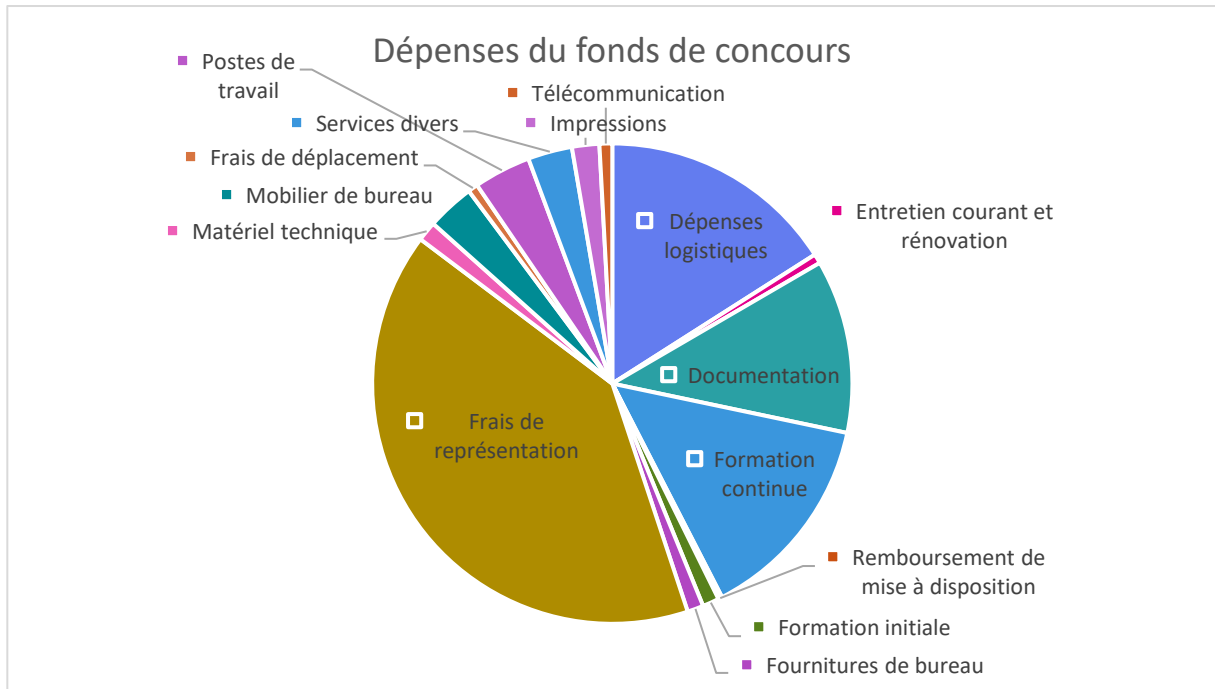
Source : DSJ, infographie mission

⁵⁹ Dépenses supportées par les TC qui ne sont pas dans une cité judiciaire : loyers, charges, fluides...

⁶⁰ En 2024, 63 039 euros sur fonds de concours et 39 174 euros sur dotation de proximité.

⁶¹ À titre de comparaison, une des cours rencontrées alloue 35 euros par emploi à temps plein par an aux TJ de son ressort pour les frais de représentation.

⁶² En exécution d'une convention de 1987 liant un département à une CCI, celle-ci emploie depuis 1992 un agent mis à disposition de la juridiction en qualité d'huissier.



Source : DSJ, infographie mission

Le caractère atypique du financement des TC rend la connaissance de l'ensemble de leurs dépenses, mais plus largement de leur budget, si ce n'est impossible, à tout le moins difficile, d'autant plus que les interlocuteurs de la mission ont souligné la place déterminante des financements extra budgétaires qui dépassent le dispositif des fonds de concours. Cet état de fait crée non seulement une forme d'opacité mais est aussi à l'origine d'anomalies et d'irrégularités.

2 LES FINANCEMENTS EXTÉRIEURS AU BUDGET DE L'ÉTAT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE CONTINUENT À ÊTRE À L'ORIGINE D'ANOMALIES ET D'IRRÉGULARITÉS

2.1 La procédure budgétaire des fonds de concours est mal maîtrisée et son contrôle est superficiel

2.1.1 La recherche de contributeurs est porteuse de risques

Bien que la procédure de fonds de concours existe depuis 1993, seul un quart des présidents en sollicite et un TC sur cinq en perçoit. La majorité d'entre eux s'abstient donc de ce type de démarches.

Les circulaires de la DSJ rappellent que le président peut recueillir des lettres d'intention de toute personne, publique ou privée. Elles ne contiennent cependant pas de dispositions de nature à prévenir les risques de nature déontologique ou pénale. Or c'est à ce prisme que doivent être examinées la qualité du contributeur, l'existence d'une contrepartie éventuelle et la nature des dépenses visées par la lettre d'intention et susceptibles d'être prises en charge.

Concernant la qualité du contributeur, la circulaire de 1993 prévoit que le fonds de concours recueille *l'intégralité des subventions accordées aux tribunaux de commerce par les chambres de commerce et d'industrie ou par d'autres organismes : collectivités territoriales, organismes professionnels...* Une telle formulation n'incite pas à examiner ces propositions sous l'angle de potentiels conflits d'intérêts⁶³, pourtant mis en lumière par la Cour des comptes.

Ainsi la mission a relevé qu'en 2021, 2022 et 2023, quatre sociétés d'administrateurs et de mandataires judiciaires habituellement désignées par un TC⁶⁴ lui ont adressé des lettres d'intention qui ont été suivies du versement d'une contribution de 1 500 euros à la charge de chacune. Or selon les informations communiquées à la mission, ce TC par le truchement de son association des juges avait au préalable saisi la cour d'appel concernée en 2020 afin de savoir si ces professionnels du droit ou le greffe pouvaient verser des fonds de concours. La DSJ a répondu positivement et pris par la suite en compte les lettres d'intention de ces donateurs lors de leur transmission.

Pour la mission, ces contributions apparaissent de nature à contrevenir aux obligations déontologiques des donateurs et bénéficiaires, d'autant plus qu'elles ont, pour l'essentiel, servi à financer des journées de formation dont une partie des donateurs ont été les intervenants.

La Cour des comptes avait déjà mis en garde contre cette pratique qui peut donner lieu à penser que *des liens particuliers* existent entre un tribunal et un auxiliaire de justice. Interrogée par la mission, la DSJ confirme qu'il y a là un risque de conflit d'intérêt, d'atteinte au principe d'impartialité, et de dépendance économique⁶⁵. De même les représentants du CNTC et le conseil national des administrateurs et mandataires judiciaires (CNAMJ) considèrent que ces derniers n'ont pas à contribuer au financement des TC.

Par ailleurs, la mission a relevé la contribution au fond de concours d'un TC de la part d'un syndicat professionnel en 2024 et 2025. Les crédits correspondants ont été gelés par les chefs de cour, alors même que le président du TC avait déjà passé commande sans disposer des fonds nécessaires. Le versement d'une subvention par une organisation professionnelle a été relevée par la mission dans un autre ressort en 2020. Elle n'a pas été relevée depuis.

Pour la DSJ, le fait de solliciter ou recueillir des lettres d'intention et des subventions de la part d'organisations professionnelles dont l'une des missions consiste à défendre les intérêts de leurs adhérents auprès des pouvoirs publics constitue un *risque majeur d'atteinte au principe d'impartialité objective ainsi qu'un risque inéluctable de conflits d'intérêts, compte-tenu de [leur] sphère d'intervention*.

Par ailleurs, la mission a relevé que certains donateurs demandent au président du TC de signer une convention de partenariat comportant parfois des clauses imposant aux TC de participer à des actions d'information ou de formation organisées par leurs soins⁶⁶ ou d'apposer son nom et son logo sur les supports de communication du tribunal. Pour la mission, ce type de clauses peut être de nature à porter atteinte à l'indépendance et à l'image de ces juridictions. En outre, les chefs de cour ne sont la plupart du temps pas informés des projets de signature de telles conventions.

Ces situations exposent les présidents de TC à des risques déontologiques, au regard de leurs obligations d'indépendance, de probité et d'intégrité.

⁶³ Aux termes de l'article L. 722-20 du code de commerce : *Les juges des tribunaux de commerce veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts. Constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.*

⁶⁴ Dorénavant ces subventions sont versées à l'association des juges.

⁶⁵ Un risque de dépendance économique pourrait par ailleurs être relevé dans la mesure où la rémunération des mandataires et administrateurs judiciaires est liée aux missions qui leur sont confiées par le TC.

⁶⁶ Certaines conventions prévoient ainsi l'obligation pour le TC de présenter un bilan prévisionnel, puis un bilan et un compte de résultat certifiés, ainsi qu'un rapport annuel d'activité du tribunal au donateur ; convier le donateur aux événements organisés autour des actions subventionnées ; former et informer les salariés du donateur ; participer aux réunions et webinaires d'information ou de sensibilisation sur la prévention et le règlement des difficultés d'entreprise ; autoriser le donateur à utiliser le nom et l'image du tribunal à l'occasion de la promotion de la convention de partenariat servant de fondement à l'octroi de subventions au titre du fonds de concours.

La mission a d'ailleurs constaté que des présidents prennent en compte ces risques en acceptant des contributions des seuls organismes publics, excluant par principe les organismes de droit privé, comme les associations professionnelles. Ils se privent ainsi de recettes qui leur sont proposées. Certains présidents estiment que la recherche de fonds de concours n'est pas compatible avec leurs fonctions, ce qui conduit parfois l'association des juges à se substituer à eux pour solliciter des donateurs.

2.1.2 La procédure des fonds de concours est mal connue et mal maîtrisée

Il ressort des entretiens réalisés par la mission que l'existence d'un fonds de concours au profit des TC n'est pas toujours connue. Lorsqu'elle l'est, son mécanisme est souvent mal maîtrisé.

La procédure mise en place pour leur gestion vise à garantir le respect des intentions du donateur et à en assurer un suivi efficace.

L'examen par la mission du circuit de versement des fonds de concours a permis d'établir le respect de l'obligation pour le donateur de l'envoi d'une lettre d'intention avant tout versement. Toutefois, certaines d'entre elles sont parfois des modèles types fournis par les TC. À titre d'illustration, dans un ressort, ces lettres prévoient la prise en charge d'une dépense qui ne peut l'être, la prise en charge d'une dépense personnelle des juges, à savoir leur cotisation à un organisme. À cet égard, il est apparu à la mission que le contrôle des lettres d'intention par les cours d'appel et l'administration centrale reste perfectible⁶⁷.

Par ailleurs, les interlocuteurs de la mission ont mis en avant de nombreuses difficultés. La principale concerne les délais, de quelques mois à un an ou plus, entre l'envoi de la lettre d'intention et la mise à disposition des crédits au TC. Selon un président de TC, le circuit *n'est pas fluide* et se révèle *lent et décalé dans le temps*. Un juge en charge du budget évoque même *100 mails pour 6 000 euros*.

À titre d'illustration, trois des 28 TC ayant reçu une lettre d'intention en 2024, ont bénéficié d'une délégation des fonds en avril, trois au mois de juillet, 12 au mois d'octobre, et les autres plus tardivement, les contraignant à *tout dépenser en 15 jours*. Une sous-consommation des crédits peut ainsi intervenir.

Ces délais ont conduit un tribunal rencontré à renoncer à recourir à la procédure de fonds de concours en 2024⁶⁸, les subventions étant désormais versées à l'association des juges consulaires.

Or, la Cour des comptes a rappelé dès 1997 l'importance de l'ouverture des crédits à la juridiction avant même que les fonds ne soient rattachés. Il existe une procédure d'avance des fonds de concours instaurée par la circulaire du 26 juillet 1994. Elle consiste à ce que les crédits de droit commun soient utilisés pour procéder aux dépenses ayant vocation à être financées par les fonds de concours. Lorsque les fonds de concours sont disponibles, ils sont alors utilisés pour « rembourser » les avances faites. Cette facilité, qui permettrait de limiter les irrégularités constatées, n'est plus utilisée.

Ces retards ont pu donner lieu à des dérives consistant à ce que le greffe, avec l'accord de la cour d'appel, ou l'association des juges règle des dépenses du TC et en demande ensuite le remboursement à la cour, ce qui contrevient aux règles de la comptabilité publique.

La mise à disposition tardive des crédits conduit également à des reports l'année suivante, qui sont de droit conformément à l'article 15-III de la LOLF. Pourtant la DSJ les soumet à une demande du président du TC et à son accord, qu'elle ne donne pas toujours. À titre d'exemple en 2024, la DSJ a refusé de reporter 3 808 euros du fonds de concours d'un TC et conservé ces crédits. Le donateur n'en a pas été informé ni remboursé.

⁶⁷ La mission a relevé des anomalies à la seule lecture du tableau de suivi des fonds de concours de la DSJ.

⁶⁸ Après avoir perçu en 2023 deux subventions sur les quatre intentions de participer à son budget de fonctionnement.

En effet, la mission a relevé que les donateurs ne sont pas destinataires d'un compte-rendu⁶⁹ de l'utilisation des sommes qu'ils ont versées. Ceux rencontrés par la mission ignorent si ce qui a été acheté est conforme à leur lettre d'intention, quand les crédits ont été consommés et s'ils font l'objet de reports ou d'annulations. Certains présidents de TC affirment rendre compte de cet emploi de fonds de manière informelle. Or le décret n° 2007-44 du 11 janvier 2007 prévoit qu'un compte-rendu établi annuellement par l'ordonnateur est adressé à la partie versante⁷⁰. Les cours d'appel interrogées par la mission ont indiqué qu'il n'existe aucun obstacle technique à la bonne mise en œuvre de ces dispositions⁷¹.

Certaines ont évoqué devant la mission la nécessité de revoir le schéma de recouvrement des fonds de concours. Il lui apparaît toutefois que ces difficultés peuvent être surmontées en gestion par la mise en œuvre d'avances et par un dialogue avec les donateurs.

2.1.3 L'exécution des dépenses fait l'objet d'un contrôle limité

L'obligation de respecter les règles budgétaires et comptables a été rappelée dès la circulaire du 26 mai 1993 indiquant que *l'ensemble des dépenses, qu'elles soient financées sur fonds de concours ou non, doivent désormais s'exécuter suivant la réglementation budgétaire et comptable relative aux dépenses de l'État*. Cela a pour objectif d'éviter qu'un service de l'État ait deux gestions différentes en fonction de l'origine des ressources financières⁷².

La mission a constaté que de nombreux achats contreviennent aux règles de la comptabilité publique, qui impose un engagement comptable préalablement à la passation de la commande⁷³, ce qui conduit à un recours massif à des certificats administratifs⁷⁴. Les dépenses effectuées sur fonds de concours ne recourent par ailleurs pas toujours aux marchés publics existants ou à une mise en concurrence préalable.

Toutefois, la plupart des cours d'appel rencontrées limitent leur contrôle en matière de fonds de concours à la conformité à l'intention des donateurs et à la disponibilité des crédits. Elles estiment qu'en matière de fonds de concours, *la vérification porte uniquement sur l'utilisation des crédits dans le respect des règles de droit, et non sur l'opportunité de la dépense*. Quelques interlocuteurs de la mission considèrent ne pas avoir *de droit de regard sur ces dépenses*. D'autres ajoutent que *le SAR ne sert que de relais* entre les donateurs, qui n'ont pas le droit d'effectuer de versement direct aux tribunaux de commerce, et ces derniers. Cette tolérance a parfois été aussi justifiée par le respect de *l'intention du donateur* ou *l'insuffisance de crédits de la mission justice pour assurer le fonctionnement des TC*.

La mission a également constaté que les TJ, dont les cellules budgétaires contrôlent les certificats administratifs⁷⁵ à l'occasion de leur traitement comptable, ne demandent pas nécessairement aux TC concernés de modifier leurs habitudes. Elle relève par ailleurs que la répartition des tâches entre SAR et cellules de gestion des TJ dans l'ordonnancement et le paiement des dépenses n'est pas toujours suffisamment claire pour que chacun exerce pleinement son contrôle.

Comme le rappelle le guide du président de tribunal de commerce édité en 2018 par le CNTC, *pour soutenir leur activité, les tribunaux de commerce peuvent bénéficier de subventions. Néanmoins, celles-ci doivent respecter les règles strictes de comptabilité publique qui engagent la responsabilité du président*.

⁶⁹ Prévu à l'article 17 de la LOLF.

⁷⁰ À la fin du mois suivant la fin de chaque exercice budgétaire.

⁷¹ Une restitution Chorus peut être éditée en appui de ce compte-rendu.

⁷² Rapport public de la Cour des comptes pour 1997.

⁷³ L'article L. 131-3 du code des juridictions financière prévoit une peine d'amende pour sanctionner cette irrégularité.

⁷⁴ Attestation signée par un ordonnateur permettant le paiement d'une dépense par le budget de l'État selon une procédure dérogatoire.

⁷⁵ Dont l'enregistrement dans Chorus.

Le caractère restreint de ces contrôles a ainsi permis le paiement de cotisations de juges à un organisme entre 2021 et 2025 sur les fonds de concours de cinq TC différents pour un montant de 19 750 euros imputées comme des frais de documentation. Cela a été facilité par la modification du formulaire d'appel de fonds de cet organisme mettant en avant le service de fourniture d'informations juridiques offert à ses adhérents. La mission a relevé en outre qu'en 2020, une cour d'appel a remboursé à une association locale de juges le montant des cotisations payées par elle à cet organisme.

L'une des cours rencontrées s'est dite consciente de l'irrégularité de ces dépenses, mais considère que l'insuffisance de crédits de la mission justice pour assurer le fonctionnement des TC nécessite de faire preuve d'une certaine souplesse, à la fois s'agissant de la nature d'un certain nombre de dépenses que de leur prise en charge par les fonds de concours.

Pour la mission, cette pratique apparaît de nature à engager la responsabilité disciplinaire⁷⁶, financière⁷⁷, voire pénale⁷⁸ des personnes concernées.

Les risques pour le budget de l'État de ces pratiques doivent cependant être relativisés, les montants en cause étant dans la plupart des cas modestes.

2.2 Les associations de juges continuent à contribuer au fonctionnement des juridictions consulaires

2.2.1 Les pratiques anciennes et prohibées n'ont pas disparu et concurrencent les fonds de concours

La place particulière des associations de juges et d'anciens juges consulaires au sein des TC a été mise en lumière dès les années 1990, dans le cadre de l'analyse par la Cour des comptes du fonctionnement des juridictions consulaires. Cette dernière a décrit des mécanismes de financement parallèles, par des associations de juges existantes ou créées spécialement en vue de recevoir des dons d'acteurs économiques et d'auxiliaires de justice. Elle a rendu deux décisions, en sa qualité de juge des comptes, en 1999, déclarant irrégulière la prise en charge par deux associations d'un certain nombre de dépenses d'un TC alors qu'un fonds de concours était prévu à cet effet⁷⁹. La mission n'a pas eu connaissance de nouvelle décision rendue par la Cour depuis cette date en ce domaine.

Par ailleurs, depuis 2017, la mission n'a pas identifié de rapport public portant sur des contrôles opérés par les juridictions financières concernant le financement des TC. Les six rapports d'inspection des chefs de cour transmis à l'IGJ ces sept dernières années n'évoquent pas cette question⁸⁰.

Toutefois, les trois derniers contrôles de fonctionnement de TC conduits par l'IGJ entre 2017 et 2019, ont mis en lumière des interférences entre associations de juges consulaires et de TC⁸¹.

⁷⁶ La mission a relevé que le président d'un autre TC a fait prendre en charge en 2020, 2021 et 2022 par le tribunal sa cotisation d'un montant de cent euros à une association organisatrice de séminaires et de colloques.

⁷⁷ Prévues par l'article L. 131-12 du code des juridictions financières qui concerne tout justiciable qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature.

⁷⁸ L'article 432-15 du code pénal réprime notamment le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, un comptable public, un dépositaire public ou l'un de ses subordonnés, de détruire, détourner ou soustraire [...] des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu [...].

⁷⁹ Arrêts de la Cour des comptes des 25 mars 1999 et 15 avril 1999.

⁸⁰ Un seul des rapports évoque l'arrêt de l'abondement des fonds de concours au profit du TC et recommande au président d'exprimer des demandes budgétaires permettant de répondre aux besoins juridictionnels des juges.

⁸¹ Dans le premier cas, une CCI contribuait au fonctionnement du tribunal cumulativement par la voie du fonds de concours et d'une subvention à l'association des juges. Dans le deuxième, une autre CCI versait, en l'absence de toute contribution au fonds de concours, une « subvention » informelle à l'association des juges consulaires, destinée à financer une partie des frais de fonctionnement du TC. Dans le dernier, l'IGJ a appelé à une séparation plus nette entre les activités de l'association des juges et celle de la juridiction, afin d'éviter toute confusion avec cette dernière dans l'esprit des tiers.

La mission a mis au jour la persistance de ces pratiques prohibées. Des associations de juges continuent de solliciter et percevoir des subventions de donateurs institutionnels, en vue de pourvoir aux besoins de fonctionnement du TC.

Les réponses au questionnaire anonyme de la mission établissent que dans 90 % des TC, il existe une association de juges consulaires dont la moitié — 48 % — contribue au fonctionnement de la juridiction, principalement en prenant en charge des frais de réception, de formation ou de communication, sous forme d'apports financiers ou en nature.

Le recours au financement par l'association résulte, d'après les propos recueillis par la mission, d'un choix *pragmatique*, s'inscrivant selon un interlocuteur dans le *fonctionnement normal* d'un TC. Les présidents de TC et les présidents des associations de juges justifient également le recours à ce circuit par la simplicité qu'il offre, alors que tant l'utilisation des crédits de la dotation du ministère de la justice et plus encore celle des fonds de concours leur apparaît complexe et excessivement longue. Ils soulignent par ailleurs un manque structurel de crédits tant provenant de la dotation de proximité que des fonds de concours.

Cette pratique est manifeste dans une région où la CCI couvre le ressort de deux cours d'appel et accorde, en fonction de la demande qui lui est présentée, une subvention au TC sous la forme d'un versement soit au fonds de concours soit à l'association locale des juges. Ainsi, au sein de cette région, seuls 18% des TC utilisent le fonds de concours. Dans le ressort de l'une des cours, seules les associations sollicitent des subventions de la CCI.

Dans un département situé dans une autre région, un TC utilise le mécanisme des fonds de concours et un autre, celui de l'association pour percevoir les contributions des mêmes donateurs. La mission a constaté que la première juridiction a renoncé aux fonds de concours en 2025 et adopté la pratique de la juridiction voisine au motif du *pragmatisme*, sans opposition de la part des donateurs ni de réaction de la cour d'appel.

Les donateurs rencontrés par la mission, sachant que leur contribution financière est destinée au fonctionnement de la juridiction, n'ont pas perçu la différence de régime juridique entre fonds de concours et portage associatif, ni les risques associés.

Si les subventions aux associations de juges ne sont pas illégales, elles sont prohibées lorsqu'elles ont pour objet de financer le fonctionnement du tribunal.

La mission a relevé que l'objet statutaire⁸² et l'activité de certaines d'entre elles peuvent créer des interférences avec le fonctionnement ou le financement du tribunal. Cette confusion est amplifiée lorsqu'elles sont domiciliées au tribunal et plus encore lorsqu'elles occupent des locaux en son sein⁸³.

Par ailleurs, la mission a relevé que certaines de ces associations complètent les cotisations reçues de leurs membres par des subventions versées par des contributeurs qui peuvent placer les juges consulaires dans une situation de conflit d'intérêt voire d'atteinte à l'impartialité et à l'indépendance de la juridiction.

Ces financements prohibés qui perdurent ne sont pas dissimulés. À titre d'illustration, la mission a constaté que dans un ressort, la contribution d'une association figure dans les documents transmis à l'arrondissement judiciaire et à la cour dans le cadre du dialogue budgétaire, sans réaction de leur part.

Il apparaît important à la mission que soit rappelée aux présidents des TC l'interdiction de recourir à des associations, locales ou nationales, pour pourvoir aux dépenses de leur juridiction.

En outre, pour la mission, la sensibilisation par le ministère des donateurs potentiels ou de leurs instances représentatives serait de nature à prévenir la poursuite de ces pratiques, également illustrées dans les développements ci-dessous.

⁸² Faire connaître l'institution et promouvoir [sa] notoriété, aider au recrutement de juges consulaires, améliorer les conditions d'accueil [et leur] environnement et faciliter leurs activités ; promouvoir les activités et le savoir-faire du TC par tous moyens.

⁸³ La mission a constaté que les statuts de l'une des principales associations de juges prévoient qu'elle met à la disposition de tous les membres de l'association, un service de restauration. Elle occupe gracieusement environ 150m² au sein du TC concerné.

2.2.2 Les dépenses de communication et de représentation restent dépendantes de financements extérieurs

La politique de communication institutionnelle des présidents des TC, dont un volet porte sur la prévention des défaillances d'entreprise, occupe une place grandissante. Pour cela, ils disposent toutefois de moyens limités pour mieux faire connaître la justice commerciale et sa contribution à la vie économique.

Ils engagent dans ce cadre des frais de représentation et de réception⁸⁴ qui en 2024, se concentrent sur cinq TC qui ont dépensé 45 536 euros à ce titre, tous financés sur fonds de concours. Les montants engagés sur dotation globale sont bien plus modestes. Toutefois, les crédits à leur disposition peuvent ne pas être suffisants au regard de leurs projets, malgré une volonté d'exemplarité exprimée par certains à la mission.

Les associations de juges consulaires sont régulièrement sollicitées pour prendre en charge les frais de réception du TC. Cet événement constitue en effet une vitrine et un moment de cohésion fort dans la vie d'une juridiction consulaire⁸⁵. Ainsi, chaque année, une association locale des juges prend en charge une partie des frais d'audience solennelle d'un montant d'environ 10 000 euros d'un TC dont la dotation budgétaire est trois fois inférieure. Les greffes peuvent aussi être amenés à contribuer aux réceptions⁸⁶.

Les associations de juges contribuent pour des montants moindres à la logistique de colloques, rencontres ou réunions organisées par le tribunal, ou pour la réalisation de tutoriels à destination des juges. Des entreprises peuvent aussi financer la collation servie à l'issue de conférences organisées par le tribunal.

Les présidents de TC engagent également des frais de déplacement au titre de leurs missions de représentation. Ces dépenses restent *souvent à leur charge*. Une cour d'appel en accepte le remboursement parce qu'il existe un fonds de concours et a mis à cet effet en place une procédure simplifiée sans ordre de mission.

Par ailleurs, les TC rencontrés souhaitent développer leurs actions de communication mais ils ne disposent pour cela que de moyens limités. Cela les conduit soit à renoncer à leurs projets ou à rechercher des financements extérieurs.

Pour l'ensemble des TC, l'édition du rapport annuel d'activité du tribunal, l'édition de brochures et d'autres prestations d'impression représentent 22 158 euros en 2024 et sont parfois prises en charge par des tiers. Ainsi, un TC a demandé en 2024 à une association regroupant des juges et auxiliaires de justice de financer le coût de l'impression de son rapport annuel pour un montant de 12 000 euros. Souhaitant réaliser des économies, cette association envisage de digitaliser cette prestation pour l'avenir.

Pour gagner en visibilité, l'un des TC rencontrés a le projet de développer à l'aide de fonds extérieurs, un site internet propre en lieu et place de son hébergement actuel sur le site du greffe, car il ne dispose pas de pages sur celui de la cour d'appel.

La mission relève que ces dépenses contribuent tant à la visibilité de la justice commerciale, qu'à la cohésion des juges, considérée comme nécessaire au bon fonctionnement des TC. Elle observe la modicité des crédits budgétaires prévus pour ces actions. Plusieurs présidents rencontrés par la mission souhaitent l'attribution d'un budget pour *train de vie*. Pour la mission, il appartient aux présidents de TC de porter cette demande dans le cadre du dialogue budgétaire.

⁸⁴ A l'occasion de réceptions offertes à des personnalités étrangères à l'administration, d'une audience solennelle de rentrée, de l'organisation d'un séminaire ou d'une journée de travail.

⁸⁵ Il est parfois suivi par d'autres événements, auxquels les juges contribuent sur leurs deniers personnels.

⁸⁶ Ainsi, dans un ressort, le greffe prend en charge les frais de traiteur sans contrepartie. Dans un autre, le greffe avance les fonds en réglant le traiteur, puis en obtient le remboursement par la cour d'appel par le circuit budgétaire classique.

2.3 L'environnement numérique des tribunaux de commerce dépend pour l'essentiel de contributions externes au ministère

2.3.1 Les juridictions consulaires bénéficient de systèmes d'information mis en place par les greffes

Conséquence de leur autonomie, les systèmes d'information des TC sont gérés par les greffiers des TC eux-mêmes⁸⁷. Le CNGTC, créé par la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991, définit ainsi la stratégie numérique de la profession. Il en finance, depuis 2007, les services d'intérêts collectifs dans le domaine *informatique et télématique*⁸⁸, grâce à une *bourse commune* alimentée par les greffes. Chaque greffe utilise un des systèmes d'information développés par la profession au sein de trois groupements informatiques, suivant une feuille de route définie par le CNGTC avec le concours du GIE Infogreffe⁸⁹.

Dès 2010, les greffes ont développé, à l'attention des juges consulaires et des magistrats spécialisés⁹⁰, une plateforme d'accès sécurisé à leur système d'information. Dénommée *portail du juge*, elle leur permet de consulter les données enregistrées et documents numérisés⁹¹ relatifs aux affaires dont ils ont la charge⁹². Bien qu'ils gèrent des systèmes d'information privés, les greffiers sont soumis à la politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) de la DSJ⁹³, au même titre que les présidents de TC⁹⁴.

À partir de ce portail, les greffiers fournissent aux juges consulaires des fonctionnalités qui en font en espace de travail sécurisé appelé *bureau électronique du juge*. Outre un agenda de leurs audiences et affaires, il met à disposition des juges de nombreuses trames de jugement, actualisables et fusionnables avec les données préenregistrées, un accès à des bases de données de jurisprudence, au *Bulletin d'actualité des greffiers*, et, parfois, à un éditeur juridique non compris dans l'offre ministérielle à leur attention.

Plusieurs de ces greffes intègrent dans *le bureau électronique des juges*, des logiciels de bureautique, de gestion électronique des documents, d'océrisation ou de travail collaboratif. Un des greffes visités a aussi inclus un module permettant aux juges de gérer électroniquement les attestations de formation délivrées par l'ENM.

En outre, 29 % des greffiers répondants au questionnaire⁹⁵ de la mission indiquent mettre à disposition des juges des systèmes d'intelligence artificielle (IA), développées pour traiter des tâches répétitives ou expérimenter une aide à la rédaction des jugements⁹⁶. Il a été assuré par les interlocuteurs de la mission que ces solutions d'IA ne présentent que des *risques limités*.

Un TC rencontré a souligné avoir adopté, en concertation avec le premier président de la cour d'appel et la déléguée à la protection des données du ministère, une charte d'utilisation de l'IA et des données personnelles et sensibles, pour encadrer son usage par les juges. Cette initiative n'apparaît toutefois pas suffisante.

⁸⁷ Cf. annexe 8.

⁸⁸ Article D. 741-24 du code de commerce.

⁸⁹ Pour les missions judiciaires il s'agit des logiciels Dédale, Lutécia et Mytribunal.

⁹⁰ Il s'agit des magistrats présidant les chambres de TMC, des magistrats du parquet et, dans un ressort, du parquet général en charge du service commercial.

⁹¹ Cet espace n'étant qu'en partie alimenté par des données nativement numériques, la nature et le nombre de documents consultables restent dépendants de la capacité de numérisation de chaque greffe.

⁹² Le portail des juges et autres acteurs de la juridiction a pour finalité d'assurer la dématérialisation des échanges entre les juges, le parquet et le greffe du tribunal de commerce et de permettre le travail à distance.

⁹³ Politique de sécurité des systèmes d'information de l'opérateur d'importance vitale « Direction des Services Judiciaires » élaborée le 10 mai 2016 et réactualisée les 5 janvier et 15 novembre 2017.

⁹⁴ Cf. annexe 7.

⁹⁵ Cf. annexe 5.

⁹⁶ Par exemple, des systèmes facilitant le résumé des faits, moyens et prétentions des parties, ou la rédaction d'un projet de décision dans le cadre de contentieux de masse.

En effet, pour la mission, il est nécessaire que les présidents de TC et les chefs de cour d'appel soient en mesure d'apprécier la conformité de ces solutions avec le règlement de l'Union européenne du 13 juin 2024 sur l'IA⁹⁷. Aux termes de ce dernier, l'utilisation de certains systèmes d'IA par une autorité judiciaire ou en son nom est considérée comme étant à haut risque⁹⁸, ce qui impose la mise en place d'une organisation *ad hoc* en termes de maîtrise des risques, de gestion des données et de supervision.

Au regard de l'importance de ces enjeux, la mission estime nécessaire que la doctrine d'emploi à venir du ministère de la justice en matière d'IA intègre les juridictions commerciales.

Enfin la charte de déontologie des juges consulaires devra se rapprocher dans ce domaine de celle des magistrats de l'ordre judiciaire, qui prévoit que *le magistrat est attentif à ne prendre aucun risque d'atteinte à la vie privée des parties au litige et à ne pas intégrer de données personnelles dans des logiciels non souverains et [qu'il] ne peut en aucun cas confier à l'IA des tâches qui relèvent exclusivement de son office.*

2.3.2 L'équipement numérique des juridictions consulaires est pour l'essentiel financé par les greffes ou les fonds de concours

Justifiée par des impératifs de sécurité informatique et rappelée dans le guide budgétaire de fonctionnement des TC de 2021, la doctrine de la DSJ limite leur dotation en ordinateurs personnels à deux postes de travail, fixe ou portable, reliés au réseau justice, l'un pour le président et l'autre pour son secrétariat⁹⁹. La mission a constaté¹⁰⁰ leur faible utilisation¹⁰¹. C'est pourquoi dans certaines juridictions rencontrées, les présidents et leur secrétariat ne sont plus dotés par la cour d'appel d'un ordinateur justice. D'après les réponses au questionnaire, les demandes de matériels complémentaires sont systématiquement refusées, qu'il s'agisse d'ordinateurs ou de matériel de visio-conférence.

Pour s'équiper en postes de travail, les TC qui disposent des ressources nécessaires les achètent sur leurs crédits de fonctionnement. Ainsi, en 2024, cinq d'entre eux soit 4 % ont consacré un total de 10 668 euros à ces achats, dont deux sur leur dotation globale et trois sur fonds de concours. Cependant ces TC n'ont pas la certitude de disposer des crédits suffisants pour renouveler ces ordinateurs ou procéder à la mise à jour de leurs logiciels¹⁰².

En conséquence nombre de présidents de TC se tournent vers les greffes pour doter les juges de postes de travail. Près d'un tiers des greffiers ayant répondu au questionnaire de la mission indique avoir fourni des ordinateurs aux juges consulaires et un peu plus d'un sur quatre des tablettes numériques. L'examen par la mission des rapports d'inspection quadriennale des greffes fait apparaître un ratio de postes pouvant aller jusqu'à un ordinateur pour sept juges.

De la même manière, les équipements de visio-conférence des TC sont la plupart du temps financés par le greffe et exceptionnellement grâce aux fonds de concours. Cela permet aux juridictions consulaires de mettre en œuvre les dispositions l'article L 111-12-1 du code de l'organisation judiciaire (COJ) permettant d'entendre *une partie [...] ou toute autre personne convoquée [...] par un moyen de communication audiovisuelle au cours de l'audience ou de l'audition.*

⁹⁷ Cf. Rapport de la Cour de cassation d'avril 2025 : Cour de cassation et intelligence artificielle.

⁹⁸ Pour l'aider à rechercher et à interpréter les faits et le droit et à appliquer le droit à un ensemble concret de faits.

⁹⁹ La mission observe qu'elle est peu compatible avec l'article A. 741-1 du code de commerce qui prévoit jusqu'à quatre collaborateurs du greffe affectés au secrétariat du président et plus restrictive que pour les conseils des prud'hommes, en autorisant une dotation des vice-présidents et présidents de sections, dans la limite de sept postes par conseil.

¹⁰⁰ Dans nombre d'entre eux, le matériel n'est pas utilisé et parfois même remisé dans des lieux de stockage.

¹⁰¹ Plusieurs facteurs expliquent cette situation, parmi lesquels l'absence de connexion du bureau du président au réseau intranet justice, l'ignorance du mot de passe, l'obsolescence du matériel et des logiciels livrés par la cour aux TC, l'inadaptation des équipements fixes aux conditions de travail des juges consulaires. Dans les rares tribunaux où cet ordinateur est utilisé, il ne sert qu'à consulter l'adresse de messagerie structurelle du tribunal et, parfois, à consulter le moteur de recherche des arrêts de la Cour de cassation. Les agents affectés au secrétariat de la présidence préfèrent travailler sur un poste de travail fourni par le greffe, bénéficiant de logiciels plus conviviaux et d'une assistance informatique.

¹⁰² Dans un TC, l'ordinateur acheté sur fonds de concours en 2020 pour le président reste ainsi inutilisé, faute de système d'exploitation à jour.

À l'occasion de ses déplacements, la mission a pu constater qu'au sein de la plupart des TC, le greffe met gracieusement ses photocopieurs à disposition des juges. En effet, il a été indiqué que l'impossibilité de connecter les copieurs fournis par le ministère de la justice au bureau électronique des juges ou à leur ordinateur avait conduit à leur restitution.

Les besoins numériques des TC ne se limitent pas aux ordinateurs et l'installation d'un réseau WIFI au bénéfice de ces juridictions est une préoccupation persistante parce que la majorité des cours d'appel ne financent que leur abonnement de téléphonie fixe.

Au tribunal, les juges consulaires ne disposent pas nécessairement de connexion au réseau internet sécurisé du ministère, ou du greffe sauf à utiliser un poste dédié mis à disposition par l'un ou par l'autre. Ils recourent donc à un partage de connexion avec leur téléphone portable.

Pour résoudre ces difficultés d'accès, 79 % des greffiers ayant répondu au questionnaire mettent à disposition des juges un accès à internet via un WIFI. Dans un autre TC, l'installation du réseau WIFI du tribunal ainsi que les abonnements annuels d'accès à internet sont financés par l'association des juges consulaires. Un appel d'offres est en cours, avec le greffe pour rééquiper le tribunal en WIFI, en envisageant un complément de financement extérieur par la Caisse des dépôts et consignations ou le barreau.

Par ailleurs, un nombre croissant de greffiers offrent aux juges consulaires la possibilité de signer électroniquement leurs décisions. En effet, le CNGTC¹⁰³ a, en 2021, pris la décision de financer l'acquisition de plus de 2 000 certificats de signature électronique destinés aux juges et les frais générés à chaque utilisation¹⁰⁴, décision justifiée par la nécessité d'*encourager les greffes à adopter cet outil essentiel*¹⁰⁵. Cette initiative, qui a coûté 338 733 euros au conseil, a été déterminante pour déployer la signature électronique au profit des juges consulaires. En effet, bien que le plan de transformation numérique 2023-2027 ait désigné la signature électronique comme une priorité du ministère, les juges consulaires n'ont pas accès à la solution ministérielle SIGNA¹⁰⁶.

Depuis le 1^{er} juillet 2025, cette dépense engagée pour le compte des juges est prise en charge à la discrétion des greffiers, le CNGTC ayant arrêté son financement. La mission a ainsi fait le constat que le déploiement de la signature électronique est disparate, tous les juges amenés à signer des décisions n'étant pas nécessairement dotés d'une clé permettant la signature, ni de la possibilité de signer à distance¹⁰⁷. Certains greffes, y compris celui d'un important TC n'offrent comme solution que la possibilité de signer électroniquement leurs décisions au tribunal, sur un poste fixe dédié¹⁰⁸.

Par ailleurs, il a été indiqué à la mission que le CNGTC a été sollicité par la CGJCF afin de mettre en place et de déployer une solution de messagerie professionnelle harmonisée pour les juges consulaires¹⁰⁹. La mission a constaté le succès de cette offre, adoptée par de nombreuses juridictions et financée par la plupart des greffes rencontrés.

La question de l'accès des juges consulaires au système d'information du ministère de la justice est un sujet ancien. Cela concerne notamment la messagerie *justice.fr* et les ressources de l'intranet du ministère. Force est de constater que malgré des échanges réguliers entre les instances représentant les juges consulaires et le ministère de la justice, les projets en la matière sont aujourd'hui à l'arrêt. En l'état, seul le président du TC et son secrétariat ont la possibilité de bénéficier de ces ressources, mais elles sont rarement utilisées.

¹⁰³ Dans le cadre de la mise en œuvre du décret n° 2020-797 du 29 juin 2020 relatif à la mise à la disposition du public des décisions des juridictions judiciaires et administratives.

¹⁰⁴ L'utilisation lors de la signature des décisions coûte 0.05 € HT par signature.

¹⁰⁵ Circulaire N° 52G-2025 du CNGTC.

¹⁰⁶ SIGNA est l'application de signature électronique du ministère de la justice.

¹⁰⁷ En effet, l'usage à distance par les juges consulaires d'une clé de signature électronique sur leur ordinateur privé peut nécessiter, l'acquisition d'un abonnement à un réseau virtuel privé, à la charge du greffe. Cette opération, qui mobilise le service d'assistance informatique du greffe, a d'ailleurs révélé l'obsolescence du matériel informatique utilisé par certains juges.

¹⁰⁸ Par ailleurs, la gestion des mots de passe des juges se révèle parfois peu conformes aux directives de SSI de la DSJ. Un président de TC indique ainsi avoir exigé que le greffe ne détienne que les clés, pas les mots de passe, pour des raisons d'intégrité.

¹⁰⁹ Du type @tc-ville.org pour chaque juridiction.

En effet, l'expérimentation par le ministère d'un webservice dénommé *Picasso* conduite en la matière n'a pas été poursuivie pour des raisons qui n'ont pu être exposées à la mission.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la mission s'interroge sur la pertinence de la politique numérique du ministère au profit des TC et des juges consulaires.

En effet, les dépenses qu'il finance dans ce domaine sont limitées, ce qui a pour conséquence de créer des disparités entre TC car l'essentiel des investissements est à la discrétion des greffes.

Ils engagent des sommes très importantes, évaluées entre 22 500 et 165 000 euros par an dans des TC rencontrés par la mission. Ces sommes ne font pas l'objet d'une consolidation, qu'il s'agisse des coûts de développement, d'évolution et de maintenance ainsi que des achats de licence et d'abonnements.

2.3.3 Les juges pourvoient à leur équipement informatique ce qui pose des problèmes de sécurité

À défaut de matériel mis à disposition par le ministère, les juges utilisent dans leur immense majorité leurs moyens numériques personnels ou professionnels pour leurs missions juridictionnelles¹¹⁰.

Si les présidents des TC et les juges semblent s'accommoder de cet état de fait, cela peut créer des failles en termes de confidentialité, de sécurité et de protection des données. Cela est aussi de nature à les exposer à des risques juridiques et déontologiques¹¹¹.

En effet, les juges consulaires sont soumis, lorsqu'ils utilisent les données issues du système d'information du greffe, aux dispositions formant le cadre juridique de protection des données et de régulation du numérique.

Les entretiens de la mission ont révélé que les obligations découlant de l'usage d'un système numérique sont mal connues, et donc peu investies, même si plusieurs présidents rencontrés, sensibilisés par leur expérience professionnelle, ont mesuré les risques liés à la situation¹¹².

Il apparaît, dans ce contexte, nécessaire que le ministère accompagne les présidents de TC dans une démarche de conformité avec le règlement général sur la protection des données (RGPD)¹¹³ et la loi informatique et libertés¹¹⁴. À cet égard, la création récente au sein de la Cour de cassation de l'autorité de contrôle *chargée de veiller à la conformité des opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées, dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle* par les juridictions judiciaires doit inciter à y procéder¹¹⁵.

Il conviendra de même que la DSJ sensibilise les présidents et greffiers de TC aux règles de la PSSI. Les responsabilités en ce domaine sont partagées avec les chefs de cour et d'arrondissement judiciaire¹¹⁶.

¹¹⁰ Le montant des dépenses d'équipement informatique des juges est ainsi évalué par un TC rencontré à environ 1.000 euros par an, ce qui contribue au sentiment de mécénat au profit de l'État exprimé par les juges consulaires à la mission.

¹¹¹ Le devoir de légalité leur impose de se conformer aux obligations légales, comme celles de la protection des données. Les devoirs de leur état les contraignent aussi à respecter la confidentialité du délibéré.

¹¹² Un TC a ainsi mis en place en 2024 un comité numérique, composé de juges et de représentants du greffe, en charge d'identifier les besoins et d'établir une feuille de route de mise en œuvre. D'autres présidents rencontrés imposent progressivement des règles de sécurité informatique aux juges au sein de leur juridiction.

¹¹³ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

¹¹⁴ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹¹⁵ Article L. 453-1 du COJ, créé par l'article 46 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024, et décret n° 2025-1061 du 6 novembre 2025.

¹¹⁶ La mission relève que les TC ne bénéficient pas des audits de leur système d'information que le secrétariat général réalise pour les autres juridictions.

En conclusion, la mission relève que la politique numérique des TC ne fait pas l'objet d'un pilotage effectif du ministère de la justice, et nécessite une clarification. Au vu des enjeux de complexité et de coût, la mission recommande d'examiner deux options : l'intégration complète dans le système d'information du ministère de la justice ou une délégation au greffe permettant de satisfaire aux exigences de sécurité et de protection des données qui sont celles du ministère de la justice.

Recommandation 2. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : déterminer les modalités et le calendrier de l'intégration des juges consulaires au système d'information justice par une prise en charge directe ou sous la forme d'une délégation des systèmes d'information, de communication et des équipements nécessaires à leur activité.

2.4 Les juges contribuent au paiement de dépenses qui devraient prises en charge par le budget de l'État

2.4.1 Les juges consulaires doivent, pour nombre d'entre eux, acquérir un costume d'audience à leurs frais

Les juges consulaires ont l'obligation de porter un costume d'audience, dont les caractéristiques sont définies par le code de l'organisation judiciaire.

Il ressort de la circulaire du 26 mai 1993 que *chaque juridiction [procède], sur son budget de fonctionnement, à l'achat, à l'entretien et au renouvellement d'une dotation collective de costume d'audience à l'usage des juges consulaires, qui demeurent propriété de l'État*. Rappelant les termes de cette circulaire, le guide budgétaire de 2021 précise que le greffier de chaque TC a *la charge d'acquérir, d'entretenir et de renouveler, sur le budget de fonctionnement de la juridiction, ces costumes d'audience*.

La mission a pu constater la méconnaissance généralisée de ces dispositions, pourtant constantes. De nombreux interlocuteurs restent persuadés que l'acquisition des costumes d'audience est à la charge des juges. Leur recensement *sur le registre d'inventaire de la juridiction* n'est pas vérifié lors de l'inspection périodique des greffes. Lorsqu'ils possèdent un stock de robes, les tribunaux n'en disposent souvent pas d'un nombre suffisant. L'un d'entre eux procède à un tirage au sort pour les attribuer, un autre sollicite l'association des juges pour en financer l'achat.

Bien qu'il s'agisse de dépenses à régler sur la dotation de proximité, ces acquisitions sont les plus souvent effectuées par les tribunaux bénéficiant de fonds de concours, à raison d'une dizaine de costumes par an en moyenne.

Par ailleurs, cette dépense fait rarement l'objet d'une anticipation budgétaire¹¹⁷, notamment en cas d'augmentation du nombre de juges.

L'une des cours d'appel rencontrées a indiqué à la mission rembourser sur son budget aux juges consulaires acquérant à leurs frais leur costume d'audience la somme réelle dépensée, ce qui déroge aux règles en vigueur.

Pour la mission, il est nécessaire de garantir l'application de la circulaire de 1993 pour que les juges consulaires ne soient plus contraints de *faire l'achat de ce costume sur leurs deniers personnels*. En effet, dans de nombreuses juridictions, les nouveaux juges consulaires se trouvent confrontés dès leur installation à cette dépense obligatoire, ce qui renforce la notion de *mécénat* associée à ces fonctions.

¹¹⁷ Les délais de commande publique, parfois longs, conduisent aussi à la location de costumes d'audience, faute d'anticipation.

2.4.2 Les juges supportent une part du coût de leur formation

Malgré l'avancée qu'a représentée la mise en place de l'obligation de formation initiale puis continue des juges consulaires confiée à l'ENM, la mission constate que des besoins de formation demeurent, aucun diplôme en droit n'étant requis pour être élu juge consulaire. Ce besoin a toujours existé, et dès leur origine, en 1993, il a été prévu que les fonds de concours puissent couvrir les dépenses relatives à *la formation des juges*¹¹⁸ ainsi qu'à *l'organisation de colloques et conférences*¹¹⁹.

Cette demande de formation a été prise en compte par de nombreuses cours d'appel qui la déclinent par exemple en proposant une participation aux audiences de la chambre commerciale ou des temps d'échanges jurisprudentiels, parfois en distanciel, organisés par les présidents et magistrats des chambres commerciales.

La majorité des TC rencontrés par la mission organisent aussi chaque année des actions de formation à destination de leurs membres. En 2024, cinq TC ont engagé des dépenses sur fonds de concours à ce titre. D'autres sollicitent l'association locale des juges¹²⁰. Ces nombreuses formations sont organisées avec le concours souvent bénévole des greffiers, des administrateurs et de mandataires judiciaires, et parfois des avocats, des professionnels du chiffre ou des créanciers institutionnels.

Par ailleurs, la chambre nationale des commissaires de justice a assuré en 2022 à l'attention des juges consulaires une formation relative à la procédure de vente aux enchères publiques des fonds de commerce. Dans ce cadre, elle a signé une convention avec la CGJCF à qui elle verse depuis cette date 30 000 euros par an.

La mission relève que ces formations dont le financement n'est pas toujours supporté par le TC peuvent présenter aussi des risques déontologiques, lorsque les formateurs peuvent être désignés par la juridiction ou intervenir devant elle. Leur organisation doit donc appeler à une vigilance partagée au regard des obligations d'impartialité inhérentes aux fonctions de juge.

Par ailleurs, la CGJCF et, à sa suite, quelques présidents de TC ont conclu des partenariats avec des universités en vue de compléter la formation dispensée par l'ENM par une formation juridique plus fondamentale à l'attention des juges consulaires. Ces formations *de perfectionnement*, organisées dans le cadre d'un diplôme universitaire¹²¹, ne répondent toutefois pas toujours aux attentes de l'ENM¹²², notamment lorsque leur contenu recoupe en partie des formations qu'elle propose.

Les juges consulaires ou les TC doivent dès lors les financer¹²³ à leurs frais car ils ne peuvent en obtenir ni la reconnaissance ni la prise en charge au titre de leur formation continue. La prise en charge de ces frais¹²⁴, qui participe du devoir déontologique de compétence professionnelle, mériterait d'être mieux prise en compte dans le cadre des dialogues budgétaires.

Les interlocuteurs de la mission ont en outre souligné que les frais de déplacements engagés à l'occasion de leur formation restaient souvent à leur charge.

¹¹⁸ Notamment prise en charge de frais de déplacement et frais d'intervenants extérieurs.

¹¹⁹ Guide des présidents des tribunaux de commerce de 2018, p.17.

¹²⁰ Ainsi, une association de juges, bénéficiant de fonds d'AJMJ et du greffe, finance une journée de cohésion et d'information à l'attention des juges, financée sur fonds de concours par un TC voisin. Une autre association locale de juges a conclu des partenariats avec l'ordre des experts-comptables ou la Compagnie régionale des commissaires aux comptes, en vue d'organiser des actions afin de promouvoir auprès de ses membres les mesures alternatives au règlement des différends et les dispositifs de prévention des difficultés des entreprises ou financer le tournage de vidéos courtes (capsules) utilisées pour la formation des nouveaux juges. Une dernière association comportant des juges et des membres de professions du droit, projette de son côté de proposer à l'ensemble de ses membres des actions de formation commune.

¹²¹ Proposé notamment par les universités de Paris-Panthéon Sorbonne, Lyon, Pays de Savoie et Toulon.

¹²² Pour la mission, une meilleure connaissance du cahier des charges de l'ENM pourrait faciliter la prise en compte de ces actions au titre de la formation continue obligatoire et apporter des garanties académiques et déontologiques.

¹²³ Dans ce cas, les juges ne peuvent en bénéficier qu'au prix d'un partenariat souscrit par la juridiction avec l'université et d'une contribution financière indirecte de ce partenaire, en diminuant le coût de ses prestations.

¹²⁴ Qui ne sont actuellement pris en charge que sur fonds de concours.

En effet donnent lieu à une prise en charge les déplacements d'un juge consulaire invité à se rendre à la cour d'appel ou dans le cadre de leur formation¹²⁵ initiale ou continue obligatoire¹²⁶.

Toutefois, ces frais de déplacement ne font pas toujours l'objet de demandes de remboursement¹²⁷, la procédure étant considérée comme chronophage et ses règles méconnues¹²⁸. N'ayant pas accès à l'application Chorus déplacements temporaires (DT)¹²⁹, les juges consulaires ne bénéficient pas des facilités offertes par le marché public de voyages existant. Si l'accès à cet applicatif devrait leur être ouvert, la mission considère au regard des retours concernant son utilisation qu'un accompagnement spécifique devrait être envisagé.

Pour la mission, l'ampleur et la persistance de multiples contributions extra-budgétaires au financement des TC dont une partie sont irrégulières pose des questions de principe relatives à l'indépendance des juges consulaires et à la place qu'occupent les TC au sein de l'institution judiciaire. Cette situation présente également des risques pour la continuité du service public de la justice, en matière de sécurité des systèmes d'information, de protection des données personnelles, et en matière d'infractions financières et pénales, ce qui conduit la mission à proposer une refonte et un rappel général des règles applicables aux contributions extra-budgétaires. (Cf. recommandation 7 *infra*).

3 LA RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT DES TRIBUNAUX DE COMMERCE DOIT GARANTIR LEUR INDÉPENDANCE ET FAVORISER LEUR INTÉGRATION AU SEIN DE L'INSTITUTION JUDICIAIRE

3.1 Les contributions extérieures au fonctionnement des juridictions consulaires risquent de se réduire

Les difficultés auxquelles les présidents des TC disent être confrontés pour acquérir le minimum de biens et de services dont ils estiment avoir besoin, risquent d'être aggravées si les financements extra budgétaires dont ils bénéficient venaient à se réduire.

3.1.1 La contribution volontaire des greffes pourrait être moins généreuse

Dans son rapport public pour 1997, la Cour des comptes souligne que les TC ont cette particularité de fonctionner sur deux budgets, celui de l'État et celui des greffiers.

Le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGJ de 1998 dresse un constat similaire : *Outre la mise à disposition de personnel, il convient de noter que les greffiers apportent souvent à la juridiction une aide matérielle spontanée (mise à disposition de fournitures, de photocopies, parfois d'ordinateurs). Une appréciation exacte des dépenses induites par le fonctionnement des tribunaux de commerce supposerait le recensement de ces aides en nature qui font partie de la vie quotidienne des juridictions consulaires.*

¹²⁵ L'article D. 721-19-1 du code de commerce, issu du décret n°2029-167 du 6 mars 2019 dispose que « Les frais de transport et de séjour exposés par les présidents des tribunaux de commerce ou les juges délégués par eux (...) sont remboursés selon la réglementation en vigueur applicable aux agents de l'État. »

¹²⁶ Initialement limitée à la formation continue obligatoire, fixée à deux jours par année civil, cette prise en charge a été étendue à celle facultative, alignant ainsi le régime des juges consulaires à celui des magistrats. Par ailleurs les juges des tribunaux mixtes de commerce peuvent solliciter la prise en charge de ces frais dans la limite d'un déplacement par an en dehors du ressort de leur cour d'appel. L'ENM a adapté ses programmes de formation pour tenir compte des contraintes des juges consulaires, en prévoyant des sessions déconcentrées et d'autres en distanciel, ce qui contribue à réduire le coût de celles-ci sur ces derniers.

¹²⁷ La mission n'a pu recueillir d'éléments sur le nombre total de juges consulaires ayant bénéficié de remboursement de frais de déplacement et aucune étude n'a été menée en vue de calculer le taux de déperdition par rapport au nombre de juges formés.

¹²⁸ Bien qu'elles soient rappelées dans la convocation de l'ENM.

¹²⁹ Chorus DT est l'application comptable consacrée aux frais de déplacement pour les agents de l'État.

En 2015, l'Autorité de la concurrence¹³⁰ (ADLC) relève que le fonctionnement des juridictions commerciales est financé selon *un système de subventions croisées du greffe, dans la mesure où il n'est dû aucun émolument pour l'accomplissement des obligations imposées aux greffiers par le service du greffe dans un intérêt d'administration judiciaire, et que les actes judiciaires font l'objet d'une tarification insuffisamment rentable.*

Or, cette contribution constitue une part déterminante du bon fonctionnement de la justice commerciale et repose sur *la bonne volonté des greffes*. À cet égard, la mission indique qu'à l'occasion de ses déplacements elle a fait le constat de disparités de contributions des greffes ayant des conséquences sur l'équipement et le fonctionnement des juridictions.

Dès 2012, l'IGF¹³¹ conclut que *la contribution aujourd'hui gratuite de certaines professions réglementées au service public devrait donner lieu à un financement et une tarification explicites pour une meilleure transparence des coûts et transferts*. Elle recommande une *budgétisation des dépenses relevant de la dépense publique*, ou à défaut *une comptabilisation séparée*. Pour sa part, l'ADLC recommande une *évaluation des coûts de fonctionnement de la juridiction commerciale et des coûts engagés par ailleurs sans contrepartie au profit de l'institution judiciaire* et la mise en place d'un principe de séparation comptable de l'activité juridictionnelle.

La mission fait sienne ces recommandations, seules à même de permettre une connaissance précise du coût des activités rendues à *titre gratuit* par les greffes, et de déterminer ainsi leur contribution au service public de la justice.

En effet, plusieurs interlocuteurs se sont ouverts à la mission du fait que les financements apportés par le greffe étaient susceptibles de se réduire tant en raison de la charge nouvelle au titre de la redevance qu'ils sont susceptibles de verser au Trésor public pour les surfaces qu'ils occupent dans les tribunaux¹³², que de la généralisation du paiement de leur part des charges liée à cette occupation¹³³, de l'éventuelle diminution de leurs tarifs et du poids des dépenses liées à la digitalisation croissante de leurs activités.

La mission appelle à la plus grande vigilance sur cette situation, son évolution et les conséquences qu'elle peut avoir au regard de la dépendance des TC envers les moyens mis à leur disposition par le greffe. La connaissance précise des dépenses supportées par le greffe qui relèvent de la *dépense publique* apparaît comme un préalable à toute réflexion et évolution éventuelle du financement des TC compte tenu de leur ampleur.

Recommandation 3. À l'attention de la directrice des affaires civiles et du sceau en concertation avec le directeur des services judiciaires : proposer l'instauration pour les greffiers des tribunaux de commerce d'un principe de séparation comptable permettant d'isoler les dépenses liées à l'activité de la juridiction relevant de la dépense publique.

3.1.2 Les crédits issus du fonds de concours pourraient disparaître

De nombreux interlocuteurs de la mission ont évoqué le fait que les subventions allouées par les CCI, principaux contributeurs aux fonds de concours, tendent à se réduire voire à disparaître du fait de la diminution de leurs recettes : depuis 2013, elles ont été réduites des deux tiers.

Or le projet de loi de finances pour 2026, qui n'a pas été voté avant la fin de l'année prévoyait une disposition consistant à diminuer de 175 millions d'euros le plafond de la taxe affectée aux CCI pour l'année 2026, soit une baisse d'un tiers. Au moment de la rédaction du présent rapport, une incertitude demeure sur le vote ou non, dans une future loi de finances de cet article.

¹³⁰ Avis n° 15-A-02 du 9 janvier 2015 relatif aux questions de concurrence concernant certaines professions juridiques réglementées.

¹³¹ Rapport de l'IGF de mars 2013 sur les professions réglementées.

¹³² Circulaire SG/DSJ relative à l'occupation des locaux judiciaires par les greffes de TC du 7 juin 2024.

¹³³ Pour une cour d'appel sur trois ayant répondu au questionnaire, la convention ne couvre pas toutes les dépenses liées à l'utilisation, l'entretien et la maintenance des locaux occupés.

Si tel était le cas, les CCI seraient susceptibles d'en encore réduire, voire de mettre fin à leur contribution aux fonds de concours des TC. Les présidents ou directeurs généraux de CCI rencontrés par la mission, ainsi que les présidents de TC l'ont confirmé.

La mission appelle l'attention de la DSJ sur les conséquences de cette attrition voire disparition totale des contributions à ce fonds de concours, à ce jour alimentés quasi-exclusivement par les CCI. Au-delà de ces considérations, son faible montant, 150 000 euros en moyenne ces dernières années, et les difficultés rencontrées par les différents acteurs pour sa gestion peut conduire à s'interroger sur la pertinence de sa pérennité.

Si du point de vue du budget de l'État tout fond de concours est bienvenu, le financement d'une partie des dépenses de fonctionnement des TC par des contributions aléatoires apparaît peu compatible avec la gestion budgétaire prévisionnelle d'une juridiction.

Certains interlocuteurs de la mission ont évoqué la suppression de ce fonds de concours, en raison de la modestie des sommes qu'il représente et de la nature des dépenses dont une part substantielle est destinée à des frais de réception ou de représentation, domaine dans lequel l'État a décidé de réduire les crédits qui y sont affectés.

Or, comme l'a exposé la mission, les dépenses de fonctionnement des TC ne se limitent pas à ce domaine et que ni les crédits budgétaires ni les fonds de concours ne suffisent à les couvrir.

La mission souligne en outre que la suppression du fonds de concours aurait pour conséquence le retour à la situation antérieure à sa création en 1993 ce qui présenterait le risque de l'extension du recours à des méthodes de financement illégales. Dans cette hypothèse, le ministère devrait veiller avec une attention particulière à prévenir et détecter d'éventuelles irrégularités (cf. 3.2.3).

Les présidents des TC concernés ont souligné les difficultés qu'ils rencontreraient s'ils ne disposaient plus de cette ressource.

En conséquence, la mission constate que le financement par fonds de concours malgré sa complexité reste déterminant pour le fonctionnement de certains TC mais que leur attrition est probable du fait des décisions susceptibles d'être prises par les contributeurs.

Recommandation 4. À l'attention du directeur des services judiciaires : intégrer dans la programmation budgétaire l'attrition éventuelle des contributions au fond de concours

3.1.3 Le modèle fondé sur le bénévolat atteint ses limites

Aux termes de l'article L.722-16 du code de commerce, le mandat des juges consulaires est gratuit. Seuls juges bénévoles en France mais aussi en Europe, à l'exception du Royaume-Uni¹³⁴, ils ne bénéficient d'aucune indemnisation ou défraiement.

Ils ont cependant *la possibilité de déduire de leurs revenus [...] les frais supportés à l'occasion de l'accomplissement de leur mandat, selon leur montant réel et justifié ou un montant forfaitaire*¹³⁵. L'avantage de ce dernier s'érode au fil des années, en l'absence de revalorisation depuis 1969¹³⁶. Par ailleurs, l'intérêt de la déduction du montant réel des frais de mandat varie selon la situation personnelle des juges.

¹³⁴ Il s'agit des volunteer judges (Magistrates - Courts and Tribunals Judiciary).

¹³⁵ Selon l'instruction du 21 octobre 1987 de la direction générale des impôts.

¹³⁶ La décision ministérielle du 3 juin 1969 a prévu la possibilité d'une déduction fiscale forfaitaire du revenu imposable au titre des frais engagés par les juges des tribunaux de commerce d'un montant de 2 000 F pour un juge titulaire, soit 300 euros ; 3 000 francs pour un président de chambre, soit 350 euros ; 5 000 francs pour le président du TC, soit 750 euros. Ces montants n'ont pas été revalorisés depuis. Selon les calculs de la mission, leur indexation sur l'indice des prix équivaldrait à un montant en 2024, pour un juge titulaire, de 2 688 euros, un président de chambre, de 4 032 euros, et un président, de 6 720 euros.

Aucune étude n'a mesuré le coût de ce mandat. Il est estimé par plusieurs interlocuteurs entre 1 500 et 4 000 euros par an pour un juge. Il peut être supérieur pour un président exerçant ses fonctions dans un ressort étendu. S'y ajoutent des dépenses souvent considérées comme obligatoires, comme la cotisation à l'association locale des juges et anciens juges ou à la CGJCF.

Sans revenir sur le principe de la gratuité du mandat auquel ils sont particulièrement attachés, certains suggèrent d'atténuer davantage cet effort financier soit en leur attribuant une indemnité forfaitaire ou en revalorisant les montants de la déduction fiscale forfaitaire¹³⁷.

De nombreux présidents et juges consulaires rencontrés par la mission ont insisté sur le montant qu'ils jugent excessifs des frais engagés dans le cadre de leur mandat et indique que cela diminue l'attractivité de ces fonctions, ce qui a pour conséquence de réduire le nombre de candidats. Certains établissent même un lien entre cet état de fait et le nombre de démissions.

Recommandation 5. À l'attention du directeur des services judiciaires : veiller à ce que les juges consulaires ne supportent pas de dépenses pour l'exercice de leur mandat

3.2 Les tribunaux de commerce doivent être mieux intégrés au sein de l'institution judiciaire

La question traitée par la mission — des ressources dont bénéficient les TC — illustre la place particulière qu'ils occupent au sein de l'institution judiciaire, une place marginale et à l'écart.

3.2.1 Repenser un financement des juridictions consulaires qui garantisse leur indépendance

Le financement actuel des TC n'est pas satisfaisant. Les parts supportées par l'État et par des tiers sont difficiles à évaluer.

Le rapport conjoint de l'IGF et de l'IGJ souligne en 1998 que *L'État ne prend pas en compte la plupart des dépenses liées à la participation des juges consulaires au service public, ce qui pousse à la recherche d'autres sources de financement, et donc à des dérives.*

D'ailleurs le programme annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2022 indique que concernant les juridictions commerciales *les leviers dont dispose le programme 166 [...] restent faibles, les effectifs et l'organisation de ces juridictions ne relevant pas en effet de son domaine.*

La mission estime que l'attrition continue des ressources des TC provenant du programme 166 et des fonds de concours ne peut déboucher que sur une augmentation de la prise en charge des dépenses liées à l'activité juridictionnelle par des acteurs privés, y compris potentiellement selon des modalités irrégulières.

Ce constat du caractère insatisfaisant de la situation actuelle a été partagé à la mission par l'ensemble de ses interlocuteurs, alors qu'au cours de la période 2017-2027, *le budget de la justice aura bénéficié d'une augmentation de près de 60 %*. Les financements extérieurs de par leur caractère aléatoire et discrétionnaire ne parviennent pas à couvrir de manière satisfaisante et prévisible les dépenses des TC. La part grandissante des dépenses prises en charge par les greffiers, déterminante pour le bon fonctionnement des TC pose une question de principe tout comme le fait que les juges consulaires paient eux-mêmes une partie des frais liés à l'exercice de leur mandat, souvent par résignation.

¹³⁷ Par exemple, sur le modèle de l'indemnité forfaitaire versée aux conciliateurs de justice ou de l'indemnisation des conseillers prud'hommes (articles L. 51-10-2 et R.1423-55 du code de travail).

Ainsi, la moitié des cours d'appel ayant répondu au questionnaire¹³⁸ de la mission conclut au fait que les modalités de financement des TC ne sont pas adaptées. Plusieurs interlocuteurs de la mission soulignent une sorte *d'hypocrisie de la part de l'État* qui semble se satisfaire des expédients auxquels recourent les TC, allégeant ainsi ses dépenses et évitant d'exercer la plénitude des contrôles auxquels doivent être soumises toutes les juridictions. Ils ajoutent que *si le ministère de la justice veut exercer ses prérogatives vis-à-vis des TC, il faut qu'il pourvoie au financement de leur fonctionnement.*

La plupart des présidents des TC et des chefs de cour d'appel rencontrés plaident en ce sens en soulignant que si les juridictions et juges consulaires appartiennent bien à l'institution judiciaire, ce lien est distendu notamment au regard des modalités de financement de leur activité.

Si plusieurs présidents de TC ont fondé des espoirs d'amélioration du fonctionnement de leur tribunal suite à la création de la contribution pour la justice économique¹³⁹, la mission relève que cette dernière n'a pas été affectée au budget des TC. En effet, l'article 2 de la LOLF impose d'identifier une personne morale chargée d'une mission de service public susceptible de recevoir et de gérer ce type de recettes. En outre, parmi les questions à prendre en compte, il y a la nécessité de calibrer son rendement en rapport avec les dépenses à couvrir, de garantir l'utilisation efficiente des sommes disponibles et d'instaurer un contrôle rigoureux par l'État. Dans un rapport du mois de juillet 2018, le Conseil des prélèvements obligatoires souligne les problèmes liés aux taxes affectées, notamment le manque de transparence, leur complexité, l'insuffisance des outils de pilotage.

Au-delà du volume des financements dont bénéficient les TC, une question centrale est de garantir l'indépendance des juges. Le schéma actuel, construit dans les années 1990 présente dans ce domaine des faiblesses structurelles auxquelles seul un financement intégralement piloté par l'État est susceptible de remédier.

Recommandation 6. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : assurer aux tribunaux de commerce un financement suffisant par le budget de l'État pour garantir leur indépendance.

3.2.2 La gestion des tribunaux de commerce doit faire l'objet d'une nouvelle instruction

En 1997, la Cour des comptes a relevé que *plusieurs raisons avancées dans les tribunaux de commerce pour expliquer sinon justifier leur financement extra-budgétaire ont récemment perdu de leur pertinence, ce qui devrait faciliter les mesures destinées à mettre fin aux irrégularités, mesures en tout état de cause indispensables.*

Le constat de la mission est cependant que le ministère de la justice ne parvient pas à mettre un terme aux financements irréguliers notamment ceux procurés par les associations de juges et d'anciens juges consulaires, qui constituent le principal vecteur de financement parallèle. En effet, les rappels réguliers de cette prohibition jusqu'en 1998 n'ont jamais été suivis d'effet.

Au-delà de ces irrégularités, la mission a constaté que les règles établies pour la gestion des TC sont parfois contradictoires ou perçues comme telles.

¹³⁸ Cf. annexe 3.

¹³⁹ Cette spécificité du financement de la justice commerciale a conduit le groupe de travail consacré à la justice commerciale des États généraux de la justice à préconiser une évolution du financement des juridictions consulaires, par une affectation de produit. Or, la contribution pour la justice économique entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025 n'a pas vu son produit affecté aux juridictions consulaires mais au budget général.

Plusieurs cours d'appels ayant répondu au questionnaire de la mission évoquent la nécessité d'une *clarification du circuit budgétaire*. *Chaque demande nécessite une étude approfondie sans certitude sur le point de savoir si la décision prise est la bonne. [...]* L'une d'entre elle résume la situation en ces termes : *Nous ne savons pas toujours qui paye quoi et nous ne savons pas qui doit payer quoi*. À cet égard, le guide budgétaire de 2021 ne permet pas de résoudre tous les problèmes auxquels sont confrontées les juridictions.

Par ailleurs, une meilleure intégration des TC au sein de l'institution judiciaire permettrait de mieux maîtriser leurs dépenses.

À titre d'illustration, l'achat de documentation juridique, en particulier de codes en version papier, reste un poste de dépense important dans le budget des TC. Pour la seule année 2024, il s'est élevé à 41 230 euros. Or, seules 80 % des cours d'appel indiquent que les juridictions consulaires¹⁴⁰ ont été destinataires d'une information concernant l'accès aux codes, ouvrages et revues juridiques en ligne. Ces facilités sont méconnues et sous-utilisées, ce qui conduit nombre de juges consulaires à acquérir au moment de leur élection des codes. Certains des présidents prévoient cette dotation dans le budget du tribunal, lors de leur prise de fonction. Pour la mission, une meilleure information relative aux marchés de documentation disponible permettrait aux présidents de TC et aux juges consulaires de limiter leurs dépenses en la matière.

L'empilement et l'ancienneté des circulaires, auxquelles s'est ajouté le guide budgétaire du CNTC, ont abouti à une situation où la règle en matière de prise en charge des dépenses des TC est souvent ignorée ou mal appliquée. Indépendamment de toute réforme éventuelle, la mission recommande d'abroger toutes ces directives et d'en élaborer une nouvelle précisant notamment :

- le principe général de prise en charge par l'État des dépenses des TC et la possibilité de recourir à des fonds de concours, particulièrement concernant l'équipement numérique ;
- la nature et les modalités du contrôle des fonds de concours, et l'obligation d'adresser aux donateurs un compte-rendu annuel de l'utilisation de ces fonds ;
- la prohibition de la prise en charge par les associations de juges consulaires ou de toute autre personne morale de droit privé des dépenses du TC ;
- les règles budgétaires, comptable et relatives à la commande publique qui s'imposent aux TC ;
- les règles d'immatriculation, de déclaration et de paiement des cotisations découlant de l'application de l'article L 412-18 du code de la sécurité sociale ;
- les règles relatives à la prise en charge des principales dépenses liées à l'activité des juges, telles que la dotation pour l'acquisition de costumes d'audience ;
- la prohibition de la prise en charge de dépenses personnelles des juges, au premier chef, les cotisations des juges consulaires à des associations ;
- la doctrine d'emploi en matière d'IA à l'attention des juges consulaires.

Recommandation 7. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : abroger toutes les circulaires, guides et instructions diverses et reprendre, sous le seul timbre du ministère de la justice, une instruction relative au budget et à la gestion des tribunaux de commerce.

¹⁴⁰ Les bases documentaires mises à la disposition des juges consulaires sont désormais multiples et accessibles depuis internet ou leur messagerie personnelle. Depuis 2017, les juges non professionnels peuvent accéder aux services en ligne de Lexis-Nexis. Un autre marché public, en cours depuis le 1^{er} janvier 2024 leur ouvre accès aux services en ligne de Lamyline. La possibilité d'accès à Dalloz reste ignorée dans la plupart des juridictions rencontrées. L'information diffusée sur l'intranet de plusieurs cours restreint son usage aux seuls présidents de TC.

3.2.3 La prévention des risques appelle un renforcement des contrôles et de la conformité des tribunaux de commerce

Le constat de la mission est que la mise en place de la procédure du fonds de concours n'a pas été accompagnée dans la durée de plans de contrôles visant à garantir la fin des financements irréguliers.

Or la mission a constaté que certaines de ces situations sont connues ou évoquées lors des dialogues budgétaires. Par ailleurs, elle relève qu'il existe un certain nombre d'indices de financement extérieurs comme l'absence de demande budgétaire, ou la non consommation de la dotation. En outre, cette problématique est intégrée au référentiel de contrôle des TC élaboré par l'IGJ en 2018 qui prévoit *l'identification des dépenses de fonctionnement de la juridiction prises en charge par des tiers (hors fonds de concours)*.

Par ailleurs, le risque lié à ces pratiques n'est pas toujours mesuré, s'agissant notamment d'éventuelles infractions financières. Les dernières mises en cause pour gestion de fait au préjudice d'un TC, qui remontent à 1999, se sont appliquées rigoureusement aux mêmes circonstances, par la prise en charge par une association de juges consulaires d'un certain nombre de dépenses de fonctionnement de la juridiction alors même qu'un fonds de concours était prévu à cet effet¹⁴¹. Depuis lors, la mission n'a pas identifié de nouvelle décision, ni de rapport public relatif à des contrôles opérés par la Cour des comptes ou une chambre régionale des comptes en lien avec le fonctionnement de ce fonds de concours. De même, les dispositions nouvelles de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières qui permettent de sanctionner les fautes graves commises dans l'exécution des opérations de recettes et de dépenses ayant causé un préjudice financier significatif n'ont pas donné lieu à application s'agissant des TC.

La mission relève que ces situations sont susceptibles de constituer aussi un risque d'immixtion d'un tiers dans le fonctionnement de la juridiction et d'atteinte à l'indépendance des juges et à leur intégrité. Pour ces raisons, il est primordial d'appréhender ces comportements également sous un angle déontologique¹⁴². Or, si en ce domaine, les interlocuteurs de la mission ont déclaré connaître leurs obligations, certains ont pu estimer que la faiblesse des montants en jeu et la nécessité d'un fonctionnement pragmatique les exonérait du respect des règles budgétaires et comptables.

Pour la mission, cette absence de prise de conscience des incidences déontologiques de leurs comportements est problématique, d'autant plus qu'aucune décision disciplinaire n'est intervenue en la matière ces dernières années. La veille déontologique des premiers présidents, qui peut s'étendre au rôle des juges au sein des associations, est pour la mission déterminante pour parvenir à mettre fin aux irrégularités.

Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale de 1998 sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce livre sa propre interprétation des difficultés à mettre un terme aux anomalies et irrégularités qui affectent le financement des tribunaux de commerce : *« Comme la drogue, le financement extra-budgétaire, en raison de sa souplesse, est difficile à abandonner. Les réticences, voire les résistances à la sortie d'un système finalement bien commode, sont très fortes dans de nombreux tribunaux de commerce, qui tentent de conserver à la fois l'usage des procédures et l'absence de contrôle. »*.

La mission relève qu'un renforcement des contrôles en nombre et en intensité permettrait de prévenir les anomalies et irrégularités rencontrées en matière de financement des TC.

¹⁴¹ Cour des comptes 25 mars 1999 et 15 avril 1999, arrêts précités.

¹⁴² Le collège de déontologie placé auprès du CNTC relève dans son avis 2/2025 que la participation des juges consulaires à une rencontre organisée par une association regroupant juges, anciens juges et auxiliaires de justice, dans un cadre présentant un caractère convivial excessif, est de nature à faire naître un doute dans l'esprit des justiciables sur leur indépendance et leur impartialité ainsi que de porter atteinte à la dignité de la fonction.

Ce qu'a mis au jour la mission illustre également que les TC échappent largement à la surveillance que permet la fonction de conformité financière du ministère de la justice. Les responsabilités en cette matière sont partagées entre l'administration centrale, les chefs de cour en leur qualité d'ordonnateurs secondaires, et les chefs de juridiction responsables d'arrondissement judiciaire.

S'agissant de la prévention et la détection des manquements à la probité, les obligations qui pèsent sur l'ensemble des ministères sont notamment définies par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Ses modalités de mise en œuvre n'ont pas encore permis l'achèvement des cartographies des risques propres à chaque direction du ministère de la justice et aux juridictions.

Il n'en existe donc pas encore pour les TC. Or l'intégration de ceux-ci dans les travaux en cours apparaît nécessaire. Elles le sont au regard des caractéristiques spécifiques des juridictions consulaires, à une place centrale dans la vie économique du pays, et alors que le choix a été renouvelé de s'appuyer sur des juges bénévoles, issus et connaisseurs du monde de l'entreprise.

Recommandation 8. À l'attention de la secrétaire générale et du directeur des services judiciaires : achever la mise en œuvre des dispositifs de prévention et de détection des risques d'atteinte à la probité pour les juridictions consulaires.

CONCLUSION

La situation décrite par la mission n'apparaît guère différente de celle mise en lumière par la Cour des comptes, d'abord, puis par les inspections des finances et des services judiciaires et par l'Assemblée nationale, il y a plus d'un quart de siècle. Les dysfonctionnements et les irrégularités révélés à cette époque auraient dû conduire à ce qu'ils appartiennent au passé mais il est patent que certaines ont survécu aux mises en garde et aux instructions prises à cette époque. Or depuis, le contrôle interne financier et la conformité financière de l'État ont considérablement progressé tout comme les exigences en matière d'éthique.

Une part actuelle du mode de financement des TC n'est pas compatible avec les règles budgétaires et comptables de l'État, mais plus encore avec les principes éthiques et déontologiques qui s'imposent aux juges consulaires. Certains de ces financements sont susceptibles de constituer des infractions, mais surtout portent atteinte à l'image des juridictions et des juges. Cause et conséquence de la situation actuelle, le pilotage et le contrôle des dépenses des TC par la Chancellerie, les cours d'appel apparaissent perfectibles.

Eu égard aux enjeux en présence, il appartient à l'administration mais pas à elle seule, d'apprécier quelles décisions pourraient être prises pour remédier aux problèmes de différentes natures exposés dans le présent rapport.

A Paris, le 3 février 2026

M. Patrick STEINMETZ
Inspecteur général
de la justice



Responsable de la mission

Mme Coline LEGEAY
Inspectrice de la justice



Membre de la mission

Avec le concours
de M. Jérôme POIROT
Administrateur général
de l'État
Membre de la mission