

N° 31

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 octobre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux frais de justice,

Par M. Edmond HERVÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. LA DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE	7
A. LA FORTE PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE	7
1. <i>La hausse de 41,6 % entre 2006 et 2011</i>	7
2. <i>Le poids de la justice pénale</i>	8
B. LES DÉTERMINANTS DE LA DÉPENSE	9
1. <i>La revalorisation des tarifs : l'effet prix</i>	9
2. <i>La responsabilité de la législation et le recours accru aux techniques scientifiques :</i> <i>l'effet volume</i>	10
a) <i>La nécessité d'évaluer en amont l'impact budgétaire d'une loi</i>	10
b) <i>Le coût de la police technique et scientifique (PTS)</i>	11
C. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE	12
1. <i>La prévision difficile</i>	12
2. <i>Le dépassement de l'autorisation accordée en loi de finances initiale</i>	12
3. <i>L'effort de rebasage en 2013</i>	13
II. LES VOIES À EMPRUNTER POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE	14
A. FAIRE BAISSER LES COÛTS	15
1. <i>Recourir plus systématiquement à la passation de marchés</i>	15
2. <i>Perfectionner la tarification</i>	15
B. POURSUIVRE LA MOBILISATION DES PRESCRIPTEURS	16
1. <i>Responsabiliser les décideurs</i>	16
2. <i>Diffuser les bonnes pratiques</i>	17
C. AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES MÉMOIRES	17
1. <i>Simplifier le circuit de la dépense</i>	17
2. <i>Optimiser les moyens informatiques</i>	18
3. <i>Réussir la mise en place de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires</i> <i>(PNIJ)</i>	19
TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER	21
ANNEXE – COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT	39

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Les frais de justice¹ représentent **l'un des enjeux majeurs du budget de la mission « Justice »** et plus particulièrement du programme 166 « Justice judiciaire » depuis plusieurs années. Largement partagé, ce constat a été fréquemment souligné par votre commission des finances². Il l'a incitée à solliciter, en novembre 2011 et en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une enquête de la Cour des comptes. Cette demande faisait d'ailleurs suite à une précédente requête, déjà fondée sur les mêmes dispositions de la LOLF mais limitée alors aux seuls frais de justice pénale, ayant débouché sur la publication d'un rapport d'information en 2006 à l'issue des travaux de la Cour³.

Conjugués aux effets vertueux de la LOLF⁴, ces travaux avaient à l'époque contribué à une diminution significative de la dépense liée aux frais de justice en 2006. Ce poste était en effet passé de 487 millions d'euros en 2005 à 379 millions d'euros en 2006. L'embellie fut malheureusement de courte durée puisque dès 2007 la dynamique à la hausse redémarrait avec une charge totale de 388 millions d'euros. Depuis lors, la tendance n'a cessé de se confirmer et les frais de justice ont atteint un montant de **537 millions d'euros en 2011, soit une progression de 41,6 % entre 2006 et 2011.**

Les conséquences de cette hausse pour le moins mal maîtrisée de la dépense sont lourdes sur le budget de la justice et le fonctionnement de l'institution. En termes de fonctionnement, les marges de manœuvre des gestionnaires sont largement obérées dans les juridictions. Des retards de paiement sont à déplorer du côté des experts et des collaborateurs occasionnels du service public de la justice, avec parfois des conséquences extrêmement préjudiciables. Enfin, du point de vue du justiciable, la qualité même des décisions de justice court le risque d'être remise en cause dans un contexte budgétaire très tendu, tandis que le principe d'égalité devant la justice est mis en péril.

Cerner les facteurs à l'origine de la dynamique de cette dépense et imaginer les chemins à emprunter pour parvenir à une meilleure maîtrise n'est toutefois pas chose aisée. En effet, **la problématique des frais de justice se révèle particulièrement complexe.** Elle met en jeu plusieurs prescripteurs, du

¹ Dans son rapport la Cour des comptes précise la définition et le périmètre de cette dépense.

² Cf. par exemple, Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 17.

³ Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) de notre collègue Roland du Luart.

⁴ Sous l'empire de la LOLF, les frais de justice sont en effet passés de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs.

magistrat à l'officier de police judiciaire (OPJ). S'agissant du magistrat, un principe essentiel doit être préservé : la liberté de prescription, corolaire de l'indépendance du juge. A l'autre bout de la chaîne, la multiplicité des intervenants et des prestataires constitue une autre difficulté dès lors qu'il s'agit d'obtenir au meilleur coût une interception téléphonique, une analyse ADN ou encore un travail d'interprétariat, par exemple.

Face à cette complexité, l'enquête de la Cour des comptes présentée dans ce rapport d'information fournit **une grille de lecture particulièrement précieuse**. Elle permet de retracer la trajectoire budgétaire des frais de justice au cours des dernières années et de mieux en connaître les déterminants. Elle offre en outre des pistes de rationalisation et de modernisation de la gestion de cette dépense au travers d'une série de quatorze recommandations auxquelles votre rapporteur spécial souscrit.

I. LA DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE

Le rapport de la Cour des comptes décrit l'évolution des frais de justice au cours des dernières années. Il offre des clés de lecture importantes pour mieux comprendre la hausse quasi continue de cette charge. Il met en outre en lumière le non-respect récurrent de l'autorisation accordée en loi de finances initiale par le Parlement en matière de dépense de frais de justice.

A. LA FORTE PROGRESSION DES FRAIS DE JUSTICE

1. La hausse de 41,6 % entre 2006 et 2011

La trajectoire de la dépense en frais de justice est rappelée par la Cour des comptes avec une mise en perspective depuis la fin des années 1980 : « *après un doublement entre 1988 et 1995 et une relative stabilisation jusqu'en 2001, les frais de justice ont connu à partir de 2002 une forte progression jusqu'en 2005 (...)* ». En 2005, ce poste atteignait **487 millions d'euros, soit une progression de 68 % entre 2002 et 2005**.

L'année 2005 représente un tournant important dans l'approche de cette dépense. En effet, à partir de 2006, l'entrée en vigueur de la LOLF fait passer les frais de justice de crédits simplement évaluatifs à des **crédits limitatifs**. Par anticipation, nombre de juridictions ont alors « *cherché à mettre en paiement le maximum de mémoires en instance* ».

En 2006, l'infléchissement est significatif. La dépense en frais de justice s'établit à **379,4 millions d'euros**, soit une baisse de 107,6 millions d'euros (- 22,1 %).

Un redémarrage est toutefois enregistré dès l'année suivante (+ 2,4 %) et la tendance se poursuit en s'accéléralant au cours des exercices suivants : + 3,4 % en 2008, + 7,7 % en 2009, + 8,2 % en 2010 et + 14,8 % en 2011. Au total, la dépense a crû de **41,6 % de 2006 à 2011** pour finalement atteindre **537 millions d'euros**.

Une telle évolution ne va pas sans **conséquence sur les marges de manœuvre budgétaires** au sein de la mission « Justice » et du programme 166 « Justice judiciaire ». Au sein de la mission, les crédits consommés au titre des frais de justice représentaient 6 % des dépenses totales du ministère de la justice en 2006, mais 8 % en 2011.

Dans le cadre du programme 166 « Justice judiciaire », l'évolution apparaît naturellement de manière encore plus nette. La charge liée aux frais de justice y absorbe 15 % des crédits en 2006 et 19 % en 2011. Elle représente **69 % des dépenses de fonctionnement des services judiciaires en 2011** (55 % en 2006). La Cour des comptes relève même que « *dans certains ressorts de cours d'appel, le budget frais de justice atteint des pourcentages plus élevés. Ainsi, à Bordeaux, les frais de justice représentent 94 % des*

dépenses de fonctionnement, à Douai, 75,09 % des dépenses de fonctionnement, contre 62 % à Colmar ou 60 % à Paris ».

La conclusion est claire : *« depuis 2007, la progression du budget fonctionnement (titre 3) du programme 166 a été largement absorbée par celle des frais de justice »*. Concrètement, les marges de manœuvre des gestionnaires dans les juridictions ont été fortement contraintes du seul fait de la dérive de la dépense en matière de frais de justice, et cela en dépit même des efforts budgétaires décidés en faveur du budget de la justice au cours des dernières années.

2. Le poids de la justice pénale

Les frais de justice pénale sont la composante essentielle des frais de justice. En moyenne, sur la période allant de 2006 à 2011, ils représentent **69 % du volume global de la dépense**, soit plus des deux tiers. En 2011, ils ont atteint **401,2 millions d'euros**.

Leur dynamique explique une large part de la hausse de la dépense totale en frais de justice depuis 2006. Ainsi, entre 2006 et 2011, les frais de justice pénale ont augmenté de **52,9 %**. Seuls les frais de justice commerciale (42,5 millions d'euros en 2011) ont connu une progression plus forte au cours de la même période (+ 82,8 %).

En 2011, les frais de justice pénale se décomposaient de la manière suivante :

- **149,6 millions d'euros pour les frais médicaux** (examens cliniques, examens médicaux dans le cadre des gardes à vue, frais d'analyses génétiques, prises de sang...);
- 63,5 millions d'euros pour les frais de réquisition des opérateurs de télécommunication ;
- 45,3 millions d'euros au titre d'honoraires juridiques (frais en matière de scellés judiciaires, rémunération d'intermédiaires, frais d'actes et de procédure...);
- 42,8 millions d'euros couvrant des frais de location de matériel et d'interception ;
- 100 millions d'euros pour divers autres frais (frais d'interprétariat et de traduction, expertises comptables, balistiques, aéronautiques...).

La même année, la dépense totale dans le domaine des frais de justice comportait également **20,1 millions d'euros** pour la justice civile et prud'homale, ainsi que **73,4 millions d'euros** pour divers autres frais (dont 55,6 millions d'euros pour les frais postaux).

B. LES DÉTERMINANTS DE LA DÉPENSE

Le rapport de la Cour des comptes met en lumière les facteurs de l'augmentation très significative des frais de justice. Il souligne que *« l'accroissement des dépenses de frais de justice est étroitement lié au développement de l'activité juridictionnelle et au recours accru à des procédés technologiques nouveaux »*. Dans cette perspective, un effet prix et un effet volume doivent être distingués.

1. La revalorisation des tarifs : l'effet prix

Mécaniquement, la revalorisation de certains tarifs au cours des dernières années a débouché sur un alourdissement de la dépense en frais de justice. La Cour des comptes passe en revue plusieurs évolutions de tarifs, dont votre rapporteur spécial souligne toutefois que **nombre d'entre elles étaient devenues indispensables au fil du temps**.

Dans le domaine médical, les revalorisations successives (en 2006 puis en 2007 et 2008, enfin en 2011) du tarif de certaines prestations (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes, honoraire des experts psychiatres...) ont naturellement conduit à un renchérissement de ces prestations.

Les frais relatifs aux **traductions et à l'interprétariat** ont subi la même tendance. Le tarif des interprètes a été fixé à 25 euros de l'heure en septembre 2008, puis est passé à 42 euros de l'heure au 1^{er} mars 2009 (auparavant, ce tarif variait entre 14,79 euros et 16,58 euros). Ces décisions ont eu un impact certain sur les budgets des juridictions. Ainsi, au tribunal de grande instance (TGI) de Paris, la dépense d'interprétariat a presque triplé depuis 2007 (7,6 millions d'euros en 2010).

Un redémarrage à la hausse des **frais de gardiennage de scellés** a en outre été observé en 2010 (+ 9,4 % selon la Cour des comptes). Cette charge avait pourtant été stabilisée à la suite d'un audit de modernisation sur la gestion des scellés en 2007. Cet audit avait notamment conclu à la double nécessité d'instaurer un contrôle effectif de la durée de garde des véhicules en fourrière et de développer leur vente durant l'instruction.

Votre rapporteur spécial considère qu'en matière de scellés, des marges de manœuvre peuvent encore être exploitées par les gestionnaires, notamment en optimisant la durée de garde des véhicules.

Encore l'effet prix résultant de ces différentes revalorisations est-il minoré par le **non-paiement par le ministère de la justice des cotisations sociales qui pourraient être dues sur les prestations réalisées par les collaborateurs occasionnels du service public (COSP) de la justice**. Ce non-paiement est pourtant en contradiction avec les dispositions de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour

1999. La Cour des comptes estime à **30 millions d'euros** le coût du paiement de ces cotisations.

Lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (*cf.* annexe), il est ressorti que les crédits censés couvrir l'acquittement des cotisations ont toutefois été redéployés au cours des derniers exercices au sein du budget de la justice. Ainsi, Julien Dubertret, directeur du budget, a-t-il indiqué en réponse à Philippe Marini, président de votre commission, qu'« *il avait été décidé de soumettre ces prestations à cotisations sociales. Des dotations avaient été prévues au budget du ministère de la justice à cet effet. Nous n'avons toutefois jamais réussi à mettre en œuvre le paiement de ces cotisations sociales, pour des raisons liées sans doute autant à la Sécurité sociale qu'à l'Etat. Cette dotation de vingt ou trente millions d'euros a ainsi servi de source de redéploiement au profit notamment des frais de justice. Les redéploiements n'ont rien de choquant au sein des budgets. Cette dotation, prévue chaque année, a toutefois été systématiquement redéployée* ».

De même, le ministère de la justice ne s'acquitte-t-il pas de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** dans le cas de ces prestations. Pourtant, selon l'analyse de la Direction de la législation fiscale (DLF), celles-ci pourraient être assujetties à la TVA.

La Cour des comptes recommande de clarifier rapidement le régime de la TVA et celui des cotisations sociales applicables aux expertises judiciaires. Votre rapporteur spécial ne peut qu'abonder dans ce sens.

2. La responsabilité de la législation et le recours accru aux techniques scientifiques : l'effet volume

a) La nécessité d'évaluer en amont l'impact budgétaire d'une loi

Un effet volume se fait également sentir sur les frais de justice. Il est souvent lié à des évolutions législatives. C'est notamment le cas dans le domaine de la **justice pénale**.

La Cour des comptes souligne que « *depuis une dizaine d'années, nombre de nouveaux textes législatifs en matière pénale, impliquent des mesures dont les coûts organisationnels et de frais de justice ne sont pas négligeables* ». Parmi la liste des exemples retenus à l'appui de ce constat figure l'augmentation de **la dépense des frais d'enquêtes sociales rapides, d'enquêtes de personnalité et de contrôles judiciaires** (+ 19 % depuis 2006). Cette augmentation résulte notamment du recours accru au contrôle judiciaire depuis 2008.

De même, la loi n° 2011-267 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011 (dite « LOPPSI 2 ») a introduit en matière de sécurité routière des peines obligatoires de

confiscation du véhicule pour certains délits (conduite sans permis et récidive de conduite en état d'ivresse, après usage de stupéfiants ou à grand excès de vitesse). Ces confiscations ont pour conséquence « *des frais d'enlèvement et de gardiennage des véhicules, estimés à 17,2 millions d'euros* ».

L'enquête de la Cour des comptes a donc le mérite de rappeler la responsabilité du législateur au regard de l'accroissement des frais de justice. Au cours des dernières années, votre commission des finances a d'ailleurs fréquemment insisté sur **l'importance des études d'impact avant d'adopter de nouvelles dispositions législatives**. Ce souci doit être partagé entre le Gouvernement et le Parlement. Le vote d'un nouveau texte de loi doit être éclairé par ses éventuelles implications budgétaires, au risque dans le cas contraire de placer l'institution judiciaire face à un accroissement non anticipé de ses dépenses et *in fine* de l'amener à une impasse financière.

b) Le coût de la police technique et scientifique (PTS)

Soumise aux aléas législatifs, la justice pénale fait par ailleurs de plus en plus de place aux **techniques scientifiques** dans le cadre de la recherche de la preuve. Ce glissement dans l'approche des affaires et des enquêtes présente lui aussi des conséquences importantes sur l'évolution des frais de justice.

La Cour des comptes rappelle que « *le rôle décisif de l'ADN dans l'élucidation des affaires pénales explique le recours accru à des expertises coûteuses en frais de justice pour répondre à l'impératif de performance des services enquêteurs* ». La montée en puissance du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) illustre la part croissante de la police technique et scientifique (PTS) dans les techniques d'enquête.

Relevant de la même logique, **les interceptions judiciaires** voient également leur nombre croître. La Cour évoque « *la banalisation de l'identification des auteurs via leur téléphone portable* » : la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité prévoit que le juge des libertés et de la détention (JLD) autorise, sur requête du procureur de la république, l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications.

Rejoignant la Cour des comptes dans son diagnostic, votre rapporteur spécial souligne que le passage d'une justice fondée sur la culture de l'aveu à une justice orientée vers la culture de la preuve s'accompagne de coûts supplémentaires en termes de frais de justice.

Dès lors, une question se pose : **jusqu'où la PTS peut-elle répondre aux besoins d'une justice de masse ?** Faut-il, par exemple, avoir recours à l'analyse ADN pour élucider un vol de téléphone portable ? Il s'agit là d'une question de fond pour notre société et qui renvoie à la conception même des objectifs que l'on assigne à l'institution judiciaire. Car la justice, comme le rappelle l'enquête de la Cour des comptes, a un coût.

C. LA SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE

Le rapport de la Cour des comptes met en évidence le non-respect de l'autorisation budgétaire accordée en loi de finances initiale pour les frais de justice, ce dépassement étant régulièrement souligné par votre commission des finances depuis plusieurs exercices.

1. La prévision difficile

La maîtrise des frais de justice est confrontée à **une double difficulté** : la liberté de prescription de la part des magistrats et la fiabilisation du recensement des prescriptions relevant de l'initiative des OPJ.

S'agissant de cette seconde catégorie de prescriptions, l'engagement des dépenses était jusqu'en 2008 enregistré dans l'application « Fraijus ». Or, « Fraijus » ne constitue pas un outil conçu à des fins de gestion budgétaire et comptable : elle n'apporte que des éléments d'information à caractère statistique. En 2011, la migration des services judiciaires sous le progiciel « Chorus » a été l'occasion de mieux **prendre en compte les prescriptions des OPJ**, désormais enregistrées dans « Chorus ».

Toutefois et en dépit des efforts relevés par la Cour des comptes du côté de la police et de la gendarmerie, **le suivi des engagements est loin d'être devenu parfaitement fiable**.

Non seulement des décalages dans le temps persistent, mais les sondages effectués par le ministère de la justice font apparaître que « **Chorus** » est « *sous-renseigné* » en matière de frais de justice. La Cour indique qu'« *en 2011 les données transmises par la police nationale correspondent à 556 336 prescriptions pour 900 000 prescriptions comptabilisées dans Fraijus* ».

Ce manque de fiabilité dans le suivi des engagements se répercute sur la qualité de la **prévision budgétaire**.

2. Le dépassement de l'autorisation accordée en loi de finances initiale

La Cour des comptes relève que « *la gestion des frais de justice est caractérisée, depuis 2009, par une sous-budgétisation récurrente* ».

Elle précise que « *cette sous-budgétisation s'accroît au fil des années, passant de 23,5 millions d'euros en 2009 à 74,5 millions d'euros en 2010 et à 77,6 millions d'euros en 2011* ».

La Cour estime que cette sous-budgétisation persiste en 2012 : « *en effet, la dotation initiale de 470 millions d'euros n'a augmenté que de 10,1 millions d'euros, alors que 55 millions d'euros ont vocation à être transférés sur le fonctionnement pour le paiement des frais postaux et que*

28,2 millions d'euros concernent la réserve de précaution ». Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques¹, la Cour des comptes a estimé à **100 millions d'euros** le « *risque global* » au titre des frais de justice.

Votre rapporteur spécial souligne que le principe de sincérité budgétaire est essentiel au vote éclairé de la loi de finances initiale par le Parlement. Il ajoute que la sous-budgétisation chronique du poste de dépenses dédié aux frais de justice place les Cours et les juridictions dans une situation financière particulièrement tendue, voire intenable dans certains cas.

3. L'effort de rebasage en 2013

Lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, Julien Dubertret, directeur du budget, a toutefois tenu à « *relativiser quelque peu cette problématique de sous-budgétisation* ». Il a indiqué que « *c'est un phénomène qui apparaît en 2009, mais qui est d'autant plus important en 2010 et 2011 que nous faisons un effort particulier d'apurement du passé* ».

S'agissant des années **2012 et 2013**, il a souligné qu'« **un effort de rebasage très conséquent a été consenti**. Un budget de 409 millions d'euros était prévu dans la loi de finances initiale pour 2009, un budget de 393 millions d'euros dans la loi de finances pour 2010, un budget de 460 millions d'euros dans la loi de finances pour 2011, et un budget de 470 millions d'euros dans la loi de finances pour 2012. Le projet de loi de finances pour 2013 [...] prévoit un montant de 532 millions d'euros, ce qui équivaut aux dépenses de 2011 [...] ».

Il a ainsi conclu que « *le rebasage a [...] été effectué. Il reste désormais à mener un important travail de **fiabilisation des restes à payer**. Nous devons prendre en charge des années d'incurie. Les efforts réalisés ont été considérables, même si vous avez raison de vous montrer critiques* ».

Une budgétisation plus sincère des frais de justice en 2013

Dans le projet de loi de finances pour 2013, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **477 millions d'euros**, soit une augmentation de seulement 1,5 % par rapport à l'autorisation initialement accordée en 2012. Il convient toutefois d'ajouter à ce montant **55,5 millions d'euros** au titre des frais postaux, imputés sur le fonctionnement courant depuis le 1^{er} janvier 2012. Au total, les frais de justice s'élèvent donc pour 2013 à **532,5 millions d'euros**.

¹ Rapport du 2 juillet 2012.

Cette hausse des crédits de 13,3 % paraît correspondre à une prévision bien plus sincère que les années précédentes.

Au sein du programme « Justice judiciaire », les frais de justice (hors frais postaux) figurent aux actions ci-après (en crédits de paiement) :

- Action 1 « *Traitement et jugement des contentieux civils* » : **63,8 millions d'euros** ;

- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* » : **271 millions d'euros** ;

- Action 3 « *Cassation* » : **0,1 million d'euros** ;

- Action 5 « *Enregistrement des décisions judiciaires* » : **1,5 million d'euros** ;

- Action 6 « *Soutien* » : **83,6 millions d'euros**¹ en dépenses de fonctionnement et **57 millions d'euros** en dépenses d'intervention².

Source : Sénat, rapport spécial n° 148 (2012-2013) – tome III – annexe 17

Prenant acte de cet effort substantiel de rebasage des crédits, votre rapporteur spécial sera attentif à l'évolution des frais de justice et au respect de l'autorisation accordée en loi de finances initiale pour 2013.

II. LES VOIES À EMPRUNTER POUR UNE MEILLEURE MAÎTRISE

Il était attendu des travaux de la Cour des comptes non seulement un **diagnostic partagé** par les différents acteurs de la dépense en frais de justice, mais aussi **des propositions** en faveur d'une meilleure maîtrise de ce poste budgétaire. Trois principaux leviers peuvent être identifiés au travers de l'enquête menée par la Cour en faveur d'une meilleure économie de moyens : la baisse des coûts par le jeu de la concurrence, la poursuite de la mobilisation des prescripteurs et l'amélioration du traitement des mémoires.

¹ Il s'agit en particulier du règlement de factures mensualisées pour des prestataires à fortes volumétries, désormais pris en charge par le budget opérationnel de programme (BOP) central et non plus par les juridictions.

² En 2013, la réforme de la médecine légale entrera dans sa troisième année de mise en place. La dépense prévue à ce titre est évaluée à 57 millions d'euros en crédits de paiement. Ce montant intègre le financement des équipes mobiles, selon le format arrêté par la circulaire du 25 avril 2012 relative à la mise en œuvre de la réforme de la médecine légale. Avant cette réforme, la coexistence de deux réseaux (hospitalier et de proximité) ainsi que la prise en charge, par le ministère de la justice et des libertés, du coût de fonctionnement des structures hospitalières (qu'il ne finançait pas jusqu'alors) constituaient deux facteurs d'accroissement notable du montant des frais de justice (de l'ordre de 30 millions). La réforme s'accompagne, par ailleurs, parallèlement d'une économie de 30 millions d'euros sur les honoraires médicaux. En effet, alors qu'auparavant le paiement s'effectuait à l'acte, le financement des structures dédiées à la médecine légale (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement) est désormais effectué sur la base de conventions passées entre le ministère de la justice et des libertés et celui de la santé. Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continuent d'être rémunérés à l'acte.

A. FAIRE BAISSER LES COÛTS

1. Recourir plus systématiquement à la passation de marchés

Au regard du **code des marchés publics**, la prescription de frais de justice présente une spécificité forte. Elle constitue en effet « *un acte unilatéral pris par l'autorité judiciaire, en dehors du champ des règles d'un contrat, par lequel est déterminé le contenu de la mission confiée à l'expert et le choix de celui qui l'exécute* ».

La Cour des comptes souligne cependant qu'« *une mise en concurrence analogue à celles prévues par le code des marchés publics peut néanmoins toujours précéder la prescription de frais de justice dans un souci de rationalisation et d'harmonisation de la gestion des frais de justice et de réduction des coûts* ».

La Cour des comptes souligne **les bénéfices attendus de la passation de marchés publics** (éventuellement multi-attributaires, nationaux ou inter-régionaux) : développer des typologies de prestations et des standards de qualification et de coûts, généraliser la facturation périodique et développer la dématérialisation des pièces. De telles procédures n'empiètent par ailleurs pas sur le principe de liberté de prescription des magistrats.

Toute une série de marchés ont d'ores et déjà été conclus en lien avec la dépense de frais de justice : **prestations de billetterie et de transport aérien** (marché conclu avec Air France pour les voyages effectués dans le cadre des extraditions, des transfèrements et des translations ou des déplacements ordonnés par l'autorité judiciaire), transport de corps, **analyses génétiques**... Dans le domaine des analyses génétiques et afin d'alimenter le FNAEG, « *trois marchés allotis ont été conclus le 19 octobre 2011 par le ministère de la justice avec trois prestataires* ».

S'agissant des **interprètes**, la Cour des comptes invite le ministère de la justice à « *s'inspirer des marchés mis en place dès 2003 par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) sur l'exemple de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) pour rationaliser les coûts* ».

2. Perfectionner la tarification

La tarification est un acte juridictionnel et, **lorsqu'une expertise est tarifée, le tarif ne peut être majoré**.

Si nombre d'actes d'expertises sont d'ores et déjà tarifés, la Cour des comptes estime que « *la tarification pourrait être utilement étendue aux domaines où elle n'existe pas encore* ». Sont notamment cités le cas des prestations de gardiennage, de géolocalisation et de transport de corps.

Lorsque les actes font l'objet d'une tarification, encore faut-il que les modalités d'application de ce tarif ne soient pas source d'une aggravation

excessive de la dépense. A cet égard, la Cour des comptes développe l'exemple des prestations d'**interprétariat**. Elle relève qu'« *un temps d'intervention même très court donne lieu au paiement d'une vacation, toute heure commencée étant due. Cette règle conduit à payer plusieurs vacations à un interprète sollicité plusieurs fois sur place au cours d'une même heure* ».

Une tarification insuffisante pour certaines prestations peut par ailleurs conduire à une raréfaction des experts. C'est notamment le cas dans le **domaine psychiatrique**, malgré une revalorisation des tarifs de 17 % en 2012.

Enfin, la Cour des comptes observe que « *les tarifs des **interceptions téléphoniques de sécurité** (les interceptions de sécurité sont autorisées à titre exceptionnel, par décision du Premier ministre et sous le contrôle d'une commission nationale indépendante, pour la recherche de renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées) sont inférieurs à ceux des **interceptions judiciaires**, ce qui mérite une expertise approfondie, le cas échéant avec le concours de l'autorité de régulation compétente en la matière* ».

B. POURSUIVRE LA MOBILISATION DES PRESCRIPTEURS

1. Responsabiliser les décideurs

Avec la mise en œuvre de la LOLF, le ministère de la justice, les Cours et les juridictions ont pris la mesure de leurs responsabilités en termes de niveau d'engagement de la dépense en frais de justice. Plusieurs initiatives ont d'ores et déjà été conduites pour favoriser **une prise de conscience** la plus large possible dans ce domaine.

Ainsi, **des référents « frais de justice »** sont-ils désignés auprès des Cours d'appel et des TGI. Ces référents sont chargés de sensibiliser les magistrats à la maîtrise des coûts.

Des formations ont également été mises en œuvre depuis plusieurs années par l'école nationale de la magistrature (ENM). Ces modules trouvent aussi bien leur place en formation initiale qu'en formation continue. Votre commission des finances avait d'ailleurs souligné tout l'intérêt de cette démarche, aussi bien auprès de magistrats prenant un premier poste qu'en direction des futurs chefs de Cours et de juridictions, en 2007, dans un rapport de notre collègue Roland du Luart, alors rapporteur spécial des crédits de la mission « Justice »¹.

Parmi les cas concrets pouvant être cités en matière de sensibilisation des prescripteurs, il est notamment possible de relever la nécessité d'une

¹ Sénat, rapport d'information n° 4 (2006-2007) « *La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef* ».

meilleure connaissance des services et des prestations pouvant être rendus par **l'Institut national de la police scientifique (INPS)** et **l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN)**. Ces laboratoires publics peuvent en effet répondre aux demandes d'expertises génétiques (y compris en urgence) en présentant une offre très compétitive par rapport à celle des laboratoires privés.

2. Diffuser les bonnes pratiques

La diffusion des bonnes pratiques, sous forme de **guides** ou de **référentiels**, est préconisée par la Cour des comptes afin d'améliorer l'information des prescripteurs de la dépense ainsi que des services chargés de la vérifier et de la payer.

La Cour des comptes estime ainsi que « *les magistrats prescripteurs sont souvent mal informés des possibilités offertes par les marchés publics nationaux* ». Dans cette perspective, une meilleure connaissance des coûts moyens ou des prix pour un même type de prestation est particulièrement souhaitable.

Parmi les autres exemples retenus par la Cour des comptes, on peut notamment évoquer un référentiel de rédaction des réquisitions permettant de rationaliser les prescriptions des magistrats et des OPJ (particulièrement pour les écoutes téléphoniques) et de les sensibiliser à la gestion des **scellés**.

Le recours à **des forums sur Internet** à destination des magistrats, des OPJ et des greffiers pourrait en outre être développé. Ces échanges, à la fois informels mais aussi orientés vers des enjeux spécifiques, seraient en effet de nature à permettre des économies substantielles d'une juridiction à l'autre.

C. AMÉLIORER LE TRAITEMENT DES MÉMOIRES

Le nombre extrêmement important de mémoires concernant les frais de justice constitue l'un des principaux écueils à franchir si l'on souhaite rationaliser le suivi et moderniser la gestion de ce poste de dépense. Le ministère de la justice évalue en effet à **2,8 millions** le nombre de ces mémoires en flux annuel.

1. Simplifier le circuit de la dépense

La Cour des comptes souligne la nécessité de simplifier le circuit de la dépense concernant les frais de justice. Une telle simplification « *apparaît nécessaire, un agent à temps plein ne pouvant gérer que 800 mémoires par mois* ». Elle cite l'exemple du TGI de Paris où, en 2011, 199 597 mémoires ont été enregistrés, alors que la capacité de paiement de cette juridiction cette année-là fut seulement de 71 639 mémoires.

Dans cette perspective, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction des services judiciaires (DSJ) se sont d'ores et déjà associées dans une démarche de **fluidification de la chaîne de traitement** des frais de justice. Un circuit expérimental a été progressivement mis en place dans neuf Cours d'appel¹.

Ce circuit s'appuie notamment sur la création d'un **service centralisateur** ayant vocation à traiter l'ensemble des mémoires. Le champ de compétence de ce service peut soit se limiter à un TGI, soit être étendu à toute la Cour d'appel. La centralisation s'applique à tous les actes de gestion concernant les frais de justice (la réception et l'enregistrement des mémoires, le contrôle et, le cas échéant, le mandatement de ceux-ci). Seuls les frais de justice des tribunaux de commerce et les frais postaux sont exclus de l'expérimentation.

La simplification du circuit de la dépense est également passée par un **allègement des contrôles sur les mémoires de faible montant** (c'est-à-dire inférieurs ou égaux à 150 euros).

2. Optimiser les moyens informatiques

Actuellement, plusieurs applications informatiques sont concernées par le traitement des frais de justice. La Cour des comptes recense ainsi les progiciels suivants : « Chorus formulaire », LMDJ, Regina, Chorus ainsi que divers logiciels utilisés par les OPJ². Or, en dépit de certains chantiers qui ont pourtant été lancés, **l'interfaçage** entre ces différentes applications n'existe pas.

La Cour des comptes souligne les conséquences très préjudiciables de cette absence d'interface : « à Paris, où Regina n'est pas couplé avec LMDJ, les 70 419 mémoires qui ont été payés par la régie en 2011 ont du être **saisis trois fois** : au moment de l'enregistrement de la prescription, au moment de la réception du mémoire et au moment du paiement ». Ces saisies redondantes présentent un coût en personnel : « à Paris, le passage de NDL à Chorus a contribué à l'augmentation des effectifs : trois agents en 2010 ont payé 97 millions d'euros, neuf agents en 2011 ont payé 76 millions d'euros. Le nombre de personnes nécessaires au pôle Chorus de Paris pour traiter un dossier est de six ».

Dans ces conditions, **le basculement intégral des frais de justice dans Chorus** constitue un objectif poursuivi afin d'optimiser l'outil

¹ L'expérimentation a été menée, depuis le 1^{er} janvier 2008, dans les Cours d'appel d'Amiens, de Nîmes et de Pau, et, depuis le 1^{er} avril 2008, dans celles de Grenoble et de Versailles. Elle a été étendue, au 1^{er} septembre 2009, dans les Cours d'appel de Bastia, de Dijon et de Nancy, et, à compter du 1^{er} janvier 2010, à la Cour d'appel d'Aix-en-Provence.

² La direction générale de la police nationale prévoit la mise en place d'un nouveau logiciel en 2013, dit « logiciel de rédaction police nationale » (LRGPN), qui devrait intégrer à terme un module dédié aux frais de justice.

informatique à disposition des gestionnaires et de gagner en efficacité dans le traitement des mémoires. Actuellement, « 80 % du volume des frais de justice, représentant 20 % des coûts budgétaires, est payé en régie. Le ministère souhaite progressivement intégrer les frais de justice payés en régie dans Chorus de manière à gagner en visibilité. La Cour d'appel de Colmar qui fonctionne sans régie, est considérée comme un exemple à suivre ».

Pour atteindre cet objectif, l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) s'est engagée dans une démarche d'**expérimentation** sur un échantillon de Cours d'appel.

La Cour des comptes relève, dans cette perspective, que les gestionnaires des frais de justice au sein des Cours s'interrogent actuellement sur **la capacité technique de Chorus à supporter un volume aussi important que celui du nombre de mémoires** relatifs aux frais de justice.

3. Réussir la mise en place de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ)

Aujourd'hui, le nombre de réquisitions judiciaires en matière d'« écoutes »¹ est estimé à **5 millions**, tandis que le nombre d'interceptions s'élève à **40 000** environ.

Ayant vocation à être finalisé en 2013, le projet de plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) doit permettre de transmettre les réquisitions des enquêteurs directement aux opérateurs de téléphonie et de faire remonter au niveau de l'administration centrale le paiement des frais liés aux interceptions judiciaires sur la base d'une facture mensuelle. **L'objectif ainsi poursuivi consiste en la suppression de près d'un million de mémoires.**

Lors de l'audition pour suite à donner aux travaux de la Cour des comptes, Julien Dubertret, directeur du budget, a affirmé que « *ce programme, opérationnel à partir de l'année 2014, représente une économie importante. L'objectif d'économie est de 20 millions d'euros en 2014 et de 25 millions d'euros en 2015* ». Il a précisé que cette plate-forme nécessitera au total un investissement initial de **43 millions d'euros**. Au regard des gains potentiels évoqués, il apparaît donc que l'investissement pourrait être amorti en à peine plus de deux ans.

La Cour des comptes considère que « *la décision de gérer annuellement 5 millions de réquisitions judiciaires et 40 000 interceptions dans leur totalité en un point central et unique est ambitieuse* ». Par ailleurs, elle « *prend acte des réserves exprimées par la DGFIP, selon laquelle plusieurs points restent à préciser tels que la détermination et le rôle de*

¹ Les interceptions téléphoniques consistent en l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications.

l'ordonnateur, les modalités de dématérialisation de la certification du service fait et de la facture dans Chorus ainsi que l'interfaçage avec Chorus ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 10 octobre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de M. Jean-Pierre Caffet, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les frais de justice et a entendu MM. Jean Pierre Bayle, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, Jean Pierre Lafaure, rapporteur de la Cour des comptes, Patrice Vermeulen, contre-rapporteur de la Cour des comptes, Julien Dubertret, directeur du budget, Mme Véronique Malbec, directeur des services judiciaires du ministère de la justice, M. Jérôme Bonet, conseiller judiciaire du directeur général de la police nationale (DGPN), le Général Michel Pattin, sous-directeur de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), et M. François Tanguy, sous-directeur des dépenses de l'Etat et des opérateurs à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

M. Philippe Marini, président. – Mesdames et Messieurs, mes chers collègues, cette séance est consacrée à une audition croisée de la Cour des comptes intervenue à notre demande sur les frais de justice, et des administrations concernées. Les frais de justice sont un sujet de longue date traité par la commission des finances du Sénat, puisqu'une précédente mission avait été confiée à la Cour des comptes en 2005. Les rapporteurs spéciaux successifs, Roland du Luart et à présent Edmond Hervé, ont témoigné d'un intérêt soutenu pour cette question, dont dépend l'efficacité des procédures judiciaires. Sans expertise ni moyens techniques, il n'est en effet ni enquête, ni instruction, ni suivi efficace de toute affaire. Le sujet est de toute évidence majeur pour le service public de la justice qui a besoin d'une intendance moderne.

La précédente étude de la Cour des comptes en 2005, conjuguée aux effets de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), avait contribué à initier une meilleure maîtrise des frais de justice, alors qu'on observait déjà un très fort accroissement de la dépense. La commission des finances ne peut que souhaiter que cet effet vertueux opère à nouveau.

Nous entendrons en premier lieu la Cour des comptes, représentée par le président de la quatrième chambre, Monsieur Jean-Pierre Bayle. Monsieur le président, vous avez également, par le passé, brièvement siégé au sein de cette Assemblée.

M. Jean-Pierre Bayle, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes. – J'y ai siégé neuf ans.

M. Philippe Marini, président. – Si vous avez été un sage de la République, vous êtes ici en tant que président de la quatrième chambre,

accompagné de Patrice Vermeulen et de Jean-Pierre Lafaure, respectivement contre-rapporteur et rapporteur.

Au titre du ministère de la justice, Véronique Malbec, directrice des services judiciaires, est ici présente. Pour le ministère de l'intérieur, Jérôme Bonet, conseiller judiciaire du directeur général de la police nationale (DGPN), et le Général Michel Pattin, sous-directeur de la police judiciaire à la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN), sont parmi nous. Le directeur du budget, Julien Dubertret, est naturellement présent. Nous accueillons également le représentant de la direction générale des finances publiques (DGFIP), François Tanguy, sous-directeur des dépenses de l'Etat et des opérateurs.

Cette audition a été ouverte à la commission des lois et est retransmise sur le site Internet du Sénat.

Je cède la parole à Edmond Hervé, rapporteur spécial de la mission « Justice », qui nous rappellera les principaux enjeux. Monsieur Bayle nous présentera ensuite brièvement les travaux de la Cour des comptes. D'ores et déjà, je tenais à vous exprimer mes remerciements pour la qualité de ce travail. A la suite de cet exposé, Edmond Hervé nous apportera son éclairage et posera des questions. Les différentes parties prenantes s'exprimeront, puis la discussion s'engagera entre l'ensemble des intervenants. En fin d'audition, nous devons nous prononcer sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein du rapport d'information. Mettre à la disposition du public les rapports de la Cour des comptes est, à mon sens, un facteur supplémentaire de transparence, mais il appartiendra à la commission de se prononcer.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Il est évident que nous abordons un sujet qui contribue à la qualité du service de la justice. En vertu de ce principe de qualité, nous devons rappeler la liberté de prescription du magistrat. Néanmoins, nous constatons, au cours de cette dernière décennie, mise à part une pause en 2006, une croissance importante des frais de justice. Se pose également une question supplémentaire, qui intéresse plus particulièrement la commission des finances, celle de la sincérité budgétaire. Lorsque l'écart est croissant entre la prévision et la réalité, nous devons nous interroger. Monsieur le président, je vous remercie d'avoir sollicité de nouveau la Cour des comptes. Sans anticiper sur nos échanges et sans vouloir vous influencer, le rapport est, à mes yeux, d'une excellente qualité. Je souhaiterais, à titre personnel, exprimer mes remerciements et mon admiration à la Cour des comptes.

M. Jean-Pierre Bayle. – Je suis accompagné de Patrice Vermeulen, président de la troisième section de la chambre, et de Jean-Pierre Lafaure, qui était contre-rapporteur et qui est devenu rapporteur suite au départ de Madame Mielnik-Meddah, qui était rapporteur extérieur. Je vous remercie de vos propos concernant la qualité de ce travail.

Vous avez rappelé les travaux antérieurs de votre assemblée et de la Cour des comptes. Nous étions, dans un rapport public récent, revenus sur les

frais de justice. Cette question est en effet essentielle au bon fonctionnement des juridictions en raison de son impact budgétaire, de l'évolution des techniques d'investigation judiciaire et des dispositions de procédure pénale. La Cour des comptes formule, dans son rapport, un certain nombre de propositions de modernisation et d'amélioration de gestion.

Vous aviez sollicité cette enquête à la fin de l'année 2011. Des travaux importants ont été menés auprès de l'administration centrale, du ministère de la justice, du ministère du budget, de la police nationale, de la gendarmerie nationale, ainsi que de divers organismes.

Les frais de justice sont un poste de dépenses dont les conditions de prescription et de mise en œuvre, ainsi que le coût final, dépendent de la liberté du juge, garantie par la Constitution, et des interventions du législateur, qui ont des effets directs sur le montant de la dépense. Au cours de la période allant de 2006 à 2011, ces interventions ont été nombreuses. Enfin, l'évolution des techniques d'investigation et la généralisation des modes d'enquête reconnus comme les plus performants par les services de police et de gendarmerie dans le cadre d'une culture de la preuve doivent être mentionnées. Les techniques scientifiques prennent aujourd'hui de plus en plus d'importance. Ceci nécessite une maîtrise de leur coût, tant au regard de l'effet volume des prescriptions que du coût unitaire de chaque prestation. Tel est en particulier le cas des analyses, notamment génétiques.

Afin de satisfaire l'objectif de maîtrise de la dépense, sur la base de dotations initiales que je qualifierai de « réalistes », la contrainte budgétaire ne peut être la seule réponse. Le ministère de la justice doit poursuivre, dans le respect de la liberté du juge, la modernisation de ses pratiques et mener à leur terme des réformes profondes de rationalisation de la dépense.

La mise en œuvre de ces réformes suppose que les crédits budgétaires des frais de justice soient remis à niveau, même s'il persiste des difficultés d'évaluation de la charge budgétaire. En effet, l'insécurité budgétaire liée à l'évolution non maîtrisée du coût des frais de justice peut avoir à terme une incidence sur le bon fonctionnement de l'appareil judiciaire. Les frais de justice s'élevaient à 379 millions d'euros en 2006. Ils sont de 537 millions d'euros en 2011, soit une progression supérieure à 40 %. Ils représentaient 23 % des dépenses de fonctionnement du ministère de la justice en 2006. Ils en représentent aujourd'hui 28 %. La prise en compte, dès la loi de finances initiale pour 2013, des charges à payer doit aboutir à un assainissement de la situation actuelle. Parallèlement, des mesures de rationalisation doivent permettre une réelle maîtrise de la dépense. Si l'on ne peut rejoindre la direction du budget selon laquelle ces budgets primitifs ont été établis sur des bases réalistes, les difficultés étant liées à des dépassements de crédits non prévisibles, le débat sur la sous-budgétisation par rapport à la surconsommation récurrente doit être posé. Nous ne saurions revenir de fait à un système qui s'apparenterait aux anciens crédits évaluatifs. Il convient donc de prendre les mesures qui permettront, dans la durée, d'assurer une bonne programmation de la dépense en même temps que sa maîtrise.

La deuxième condition à toute action visant à une maîtrise réelle et durable de la dépense est l'attention qui doit être portée aux effets des réformes législatives et organisationnelles. Au cours des années précédentes, la multiplication de ces réformes, en particulier dans le domaine pénal, a contribué à fortement accroître le montant des frais de justice. Les dépenses de la justice pénale, qui sont la composante majeure des frais de justice, s'élèvent à 263 millions d'euros en 2006. Elles sont de 401,2 millions d'euros en 2011. Sur ce point, je vous renvoie au tableau de la page 29 du rapport. Les études d'impact, désormais obligatoires pour tous les projets de loi, devraient être réalisées avec la plus grande attention. Le ministère de la justice ne devrait pas hésiter à procéder à des expérimentations. Une attention particulière devrait être portée aux amendements qui ne sont pas soumis à la procédure d'étude d'impact.

Parallèlement à la maîtrise des coûts des techniques modernes d'analyse déjà évoquée, une meilleure maîtrise des dépenses de traduction, comme ont pu le faire d'autres administrations, la diminution du nombre de mémoires de frais de justice, estimé aujourd'hui à trois millions, et la rationalisation du circuit de traitement des dossiers via des outils informatiques performants sont essentielles. La réduction de la volumétrie conditionne en effet la mise en place de circuits de paiement rénovés, en particulier le basculement sous Chorus. De cette dématérialisation, peuvent être escomptées une plus grande efficacité du travail proprement judiciaire, ainsi que des économies en personnel administratif.

Quelles sont les voies de cette rationalisation ?

La Cour des comptes fait part de quatorze recommandations. Je n'en mentionnerai que quelques-unes.

La modernisation des services informatiques devrait permettre la dématérialisation et l'automatisation de la gestion.

La conclusion de marchés multi-attributaires permettrait d'optimiser le coût et la qualité des prestations.

La tarification doit parallèlement être améliorée.

Les prescripteurs doivent également être sensibilisés au coût de la prescription, cette recommandation étant sans doute prioritaire.

La procédure de certification pour les prestations tarifées doit être étendue.

Le recouvrement des frais de justice doit enfin être amélioré, notamment en ce qui concerne la justice commerciale.

Eu égard à l'importance des enjeux en termes de fonctionnement du service public et de maîtrise de la charge budgétaire, les fonctionnaires du ministère de la justice et les magistrats doivent enrichir leur approche juridique des frais de justice d'une dimension économique. Les initiatives qui viseront à accroître la professionnalisation et la responsabilisation des

prescripteurs et des gestionnaires par des actions de formation, la diffusion d'informations et de bonnes pratiques ou la mise en place de référents doivent être vivement encouragées.

En conclusion, la Cour des comptes a montré le caractère dynamique de l'évolution de la dépense, ainsi que les difficultés de sa maîtrise. Le ministère de la justice s'est engagé dans la voie des réformes, en lien avec les autres administrations, notamment financières. A la faveur de dotations budgétaires plus réalistes, les frais de justice ne devraient plus constituer l'élément de risque que la Cour des comptes a relevé dans son audit des finances publiques de juillet 2012. Il reste pour cela à accomplir des progrès importants de gestion, dont sont attendus des effets sur la dépense, mais aussi sur l'efficacité, et sur l'image-même du service public de la justice.

M. Philippe Marini, président. – Merci beaucoup, Monsieur le président. Je vous cède la parole, Monsieur le rapporteur spécial.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Je souhaiterais rappeler trois principes. Le premier est le droit à une bonne justice ; le deuxième le principe d'égalité devant la justice ; le troisième, celui de la liberté du juge prescripteur. Dès lors que ce principe fondamental doit être respecté, il est nécessairement difficile d'établir des prévisions. Il ne faut toutefois pas que ceci nous entraîne dans des sous-évaluations. Les parlementaires ne doivent trop s'offusquer de l'évolution des frais de justice, car ils en sont pour partie responsables. Les lois que nous votons sont en effet pour la plupart inflationnistes en matière de frais de justice.

Je souhaiterais poser quelques questions très précises à la Cour des comptes.

Page 45, il est indiqué la recommandation suivante : « clarifier rapidement le régime de la TVA et celui des cotisations sociales applicable aux expertises judiciaires ». Des détails pourraient-ils être apportés sur ces exonérations, leurs conséquences, leur légitimité et leur légalité ?

Concernant les interceptions ou écoutes téléphoniques, les interceptions de sécurité n'ont pas un coût plus élevé que les interceptions judiciaires, ce qui me paraît quelque peu étonnant. Vous avez justement souligné dans votre rapport qu'il n'y aurait pas de conclusion de marché. J'ai également été surpris de constater le nombre de sociétés qui participent à ces écoutes. Nous aurons l'occasion, dans une autre configuration, de revenir sur ce sujet, qui impacte très directement les questions de liberté et de confidentialité.

Je souhaiterais également adresser plusieurs questions à la directrice des services judiciaires.

Pensez-vous qu'il existe encore des réformes de procédure susceptibles de simplifier le circuit de la dépense ? Le processus de déconcentration a-t-il été épuisé ?

Je reste convaincu que des économies sont possibles dans l'organisation des gardiennages. Les voitures accidentées, ou qui ont été le lieu d'un meurtre, peuvent en effet rester pendant des années dans certaines fourrières municipales ou privées.

Comptez-vous revoir le régime de calcul de la rémunération des interprètes ? Si ce type de négociations est toujours difficile, j'ai été choqué par le principe de la première heure. Si un interprète intervient pendant vingt minutes, il est payé une heure entière, même s'il reprend son travail ultérieurement.

Enfin, l'administration centrale de la justice ne devrait-elle pas revoir son régime de primes ? Deux ministères me semblent en effet dans une inégalité non républicaine à ce sujet : le ministère de la justice et le ministère des affaires sociales.

M. Philippe Marini, président. – Merci beaucoup, Monsieur le rapporteur spécial. S'agissant de la TVA et du régime de cotisations, nous entendrons la Cour des comptes et le directeur du budget.

M. Jean-Pierre Bayle. – Je cède la parole à Monsieur Lafaure sur la TVA et à Monsieur Vermeulen sur les interceptions de sécurité, sujet sur lequel la Cour des comptes continuera à travailler, notamment dans la perspective de la mise en place de la plateforme nationale d'interceptions judiciaires.

M. Jean-Pierre Lafaure, rapporteur de la Cour des comptes. – Page 45, la Cour des comptes recommande de clarifier rapidement le régime de la TVA et celui des cotisations sociales applicable aux expertises judiciaires. Dans ce domaine, la Cour des comptes a en effet relevé le très long délai mis pour appliquer les dispositions de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999 et le décret de 2000 qui prévoyait l'assujettissement aux cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public (COSP). Plus de dix ans après, ces dispositions n'ont toujours pas été mises en œuvre, alors qu'est intervenue une interprétation nouvelle du juge communautaire sur l'application de la TVA. Au terme de ce très long délai, une clarification est indispensable. Elle doit s'accompagner d'un chiffrage du coût budgétaire pour le ministère de la justice, qui risque d'être très élevé.

M. Philippe Marini, président. – S'agissant de la TVA, l'Etat se paierait lui-même. La situation serait quelque peu différente pour les cotisations sociales.

M. Julien Dubertret, directeur du budget. – Il avait été décidé de soumettre ces prestations à cotisations sociales. Des dotations avaient été prévues au budget du ministère de la justice à cet effet. Nous n'avons toutefois jamais réussi à mettre en œuvre le paiement de ces cotisations sociales, pour des raisons liées sans doute autant à la Sécurité sociale qu'à l'Etat. Cette dotation de vingt ou trente millions d'euros a ainsi servi de source de

redéploiement au profit notamment des frais de justice. Les redéploiements n'ont rien de choquant au sein des budgets. Cette dotation, prévue chaque année, a toutefois été systématiquement redéployée.

Faut-il soumettre ces prestations à TVA et cotisations sociales, aux deux ou à l'un de ces deux prélèvements ? Certaines administrations estiment qu'il faudrait appliquer les deux prélèvements, d'autres considèrent qu'un choix doit être effectué. C'est plutôt cette dernière position qui est proposée par la Cour des comptes. Si un double prélèvement était réalisé, l'augmentation serait de 40 % sur certaines expertises médicales. S'agissant de la TVA, l'Etat se verserait de l'argent à lui-même. Ceci pourrait se régler assez simplement par une mesure de périmètre. Les recettes de TVA augmenteraient dans la même proportion que le budget du ministère de la justice. C'est un choix d'ordre technique. Quant à la question des cotisations sociales, il faut savoir si les deux prélèvements doivent être appliqués juridiquement. Si nous sommes dans une optique de choix, ma préférence irait sans doute à prendre en considération les difficultés techniques de mise en place des prélèvements de cotisations sociales, et à privilégier la solution de la TVA. Je n'ai toutefois pas échangé avec le directeur de la Sécurité sociale sur ce point. L'administration est assez coupable de ne pas avoir collectivement cherché à résoudre ce problème.

M. Philippe Marini, président. – S'agissant des 20 à 30 millions d'euros budgétés au ministère de la justice pour payer des cotisations sociales qui ne sont pas prises en charge, j'imagine que vous envisagez de les supprimer pour les affecter à un meilleur usage.

M. Julien Dubertret. – Ces crédits pourraient rester au ministère de la justice, pour un usage soigneusement déterminé.

Mme Véronique Malbec, directeur des services judiciaires du ministère de la justice. – Le ministère de la justice est le plus impacté par les frais de justice. La difficulté réelle s'est faite jour lors de l'adoption de la LOLF, avec le passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs. Plusieurs rapports ont été réalisés par la Cour des comptes, l'Inspection générale des finances (IGF) ou encore l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ). Ces crédits limitatifs se heurtent au principe de libre prescription du magistrat, qui est un principe constitutionnel. Parallèlement, l'activité pénale ne diminue pas. Or, les frais de justice en matière pénale sont prégnants au sein de l'ensemble.

Nous nous efforçons de mieux connaître la dépense. Je crois que nous avons, sur ce point, progressé. Nous essayons également de permettre au magistrat de prendre la meilleure décision possible dans sa prescription, c'est-à-dire de lui donner la possibilité de faire des choix éclairés. La direction des services judiciaires a ainsi cherché à améliorer la prévision et la connaissance de la dépense et à donner les moyens aux magistrats d'améliorer leurs prescriptions. J'ai mis en place un bureau des frais de justice depuis 2010 qui travaille sur la facilitation du paiement dans les juridictions. Nous

comptons en effet 2,5 millions de mémoires qui doivent être traités par les fonctionnaires. Nous cherchons d'ores et déjà à diminuer ce nombre. Nous sommes parallèlement tenus par les lois qui sont votées. Or certaines lois nous obligent à des prescriptions, ce qui explique la difficulté de maîtriser ces frais de justice.

Le ministère, tenu par de nombreuses contraintes, éprouve ainsi des difficultés à avoir la main sur l'intégralité des paramètres qui participent à la fois à la connaissance et à la maîtrise de ces frais. Si nous avons réalisé des progrès sur la connaissance, les difficultés sont plus importantes en matière de maîtrise des coûts. Le léger recul enregistré entre 2005 et 2006 est peut-être issu du passage de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs. Depuis cette date, la croissance est importante et s'explique par des effets volumes et des effets prix. La prescription est partagée avec le ministère de l'intérieur. 60 % des prescriptions sont en effet réalisées par les officiers de police judiciaire (OPJ), une partie directement, une partie sous le contrôle du magistrat.

M. Philippe Marini, président. – Que pouvons-nous faire ?

Mme Véronique Malbec. – Nous pouvons chercher à améliorer la prévisibilité et notre connaissance, ce qui nécessite des outils performants. Nous avons créé des services centralisateurs. Un service unique centralise désormais l'ensemble des mémoires. Nous cherchons parallèlement à améliorer les outils afin d'éviter les ressaisies. Nous passons également davantage de marchés publics. Vous avez évoqué le problème des interprètes. La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a noué un marché avec les interprètes traducteurs. Nous nous engagerons dans la même démarche que nous avons déjà initiée pour les analyses génétiques et les transports de corps. Nous devons également examiner ce que nous pouvons faire en matière de scellés. Nous avons par ailleurs engagé en 2011 un certain nombre de transactions avec plusieurs prestataires. Les montants dus ont ainsi légèrement diminué.

Nous ne pourrons en revanche jamais limiter la liberté de prescription du magistrat. Le besoin de justice est tel qu'il est impossible de refuser au justiciable une expertise en avançant des arguments de coût. La technologie scientifique a évolué et les expertises sont de plus en plus coûteuses. Dans une affaire telle que l'affaire Grégory, serait-il envisageable de refuser une analyse ADN pourtant coûteuse ?

Les magistrats doivent enfin être sensibilisés. Nous comptons d'ores et déjà des référents dans l'ensemble des cours d'appel. Nous les réunissons deux fois par an pour les sensibiliser à la maîtrise des coûts. Nous cherchons également à améliorer la fluidité de la dépense. Nous travaillons sur ce point avec Bercy.

M. Philippe Marini, président. – Avez-vous connaissance de la décomposition entre les frais prescrits par les magistrats du siège et ceux prescrits par les magistrats du parquet ?

Mme Véronique Malbec. – Nous ne pouvons effectuer une telle décomposition, mais nous pouvons déterminer le domaine de prescription. La majorité des prescripteurs sont les juges d’instruction. Les présidents des juridictions correctionnelles, les juges des enfants, les juges de l’application des peines peuvent également ordonner des expertises.

M. Philippe Marini, président. – Un lien devrait être effectué entre la dépense et le prescripteur. Une comparaison par la Cour des comptes pourrait du moins être établie.

Mme Véronique Malbec. – Je ne suis pas certaine qu’une comparaison des coûts par magistrat instructeur soit bien appréciée.

M. Philippe Marini, président. – Ce n’est peut-être pas l’objectif.

Mme Véronique Malbec. – Je souhaiterais préciser mon propos. Compte tenu de la différence des dossiers d’instruction affectés à chaque magistrat, il me paraît difficile de comparer les coûts individuellement. Il faut prendre en compte la nature des dossiers.

M. Philippe Marini, président. – Disposez-vous d’un tableau de bord entre le siège et le parquet ?

Mme Véronique Malbec. – Nous disposons des éléments par juridiction. Nous effectuons déjà des comparaisons pour sensibiliser les magistrats et leur demander d’expliquer les écarts éventuellement constatés, en pointant notamment le choix d’un prestataire qui serait plus coûteux. Nous ne disposons en revanche pas de la distinction entre le siège et le parquet.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Une approche par juridiction est possible. Il faudrait toutefois se garder de toute comparaison systématique. Il conviendrait en effet immédiatement d’écarter la juridiction de Paris, pour laquelle les frais d’interprétariat sont extrêmement importants.

M. Philippe Marini, président. – Des questions ont été posées sur les écoutes.

Mme Véronique Malbec. – Je souhaiterais au préalable revenir sur la TVA. Nous avons interrogé Bercy. Le sujet est plus complexe pour les cotisations sociales. Plus de 100 000 personnes peuvent être éligibles à ces cotisations sociales, avec des statuts différents. C’est la raison pour laquelle la mise en place d’un système global est extrêmement difficile. Si des cotisations sociales étaient prélevées, le coût des expertises augmenterait. Un effet levier risquerait d’être constaté.

M. Philippe Marini, président. – Les crédits, qui n’avaient pas été dépensés, auraient dû être rendus.

Mme Véronique Malbec. – Nous les avons utilisés pour prendre en charge des frais de justice.

M. Philippe Marini, président. – La direction du budget n’y a jamais, visiblement, trouvé malice.

M. Julien Dubertret. – La question s'est évidemment posée pour déterminer s'il fallait conserver cette dotation ou l'affecter directement aux frais de justice ou à un programme d'investissement. Dans ce domaine, le bon sens pourrait rejoindre l'analyse juridique. Est-il raisonnable de considérer que des millions d'actes réalisés par des centaines de milliers de personnes correspondent à un lien d'employeur à employé ? N'est-ce pas de la prestation de service ? Ne serait-il pas préférable de mettre en place un système d'honoraires, et non une nouvelle usine à gaz ?

M. Philippe Marini, président. – Qu'attendons-nous pour sortir de l'ambiguïté ?

M. Julien Dubertret. – Nous attendons une analyse juridique définitive. La loi devrait alors être modifiée.

M. Philippe Marini, président. – Qu'en est-il des interceptions téléphoniques ?

M. Jérôme Bonet, conseiller judiciaire du directeur général de la police nationale. – S'agissant de la différence de coût, les interceptions judiciaires font intervenir plusieurs acteurs : l'opérateur de téléphonie et un intermédiaire entre cet opérateur et l'OPJ dont la tarification est parfois excessive. Pour les interceptions de sécurité, la prestation de cet intermédiaire est directement assurée par l'Etat. Il me semble que c'est ce qui explique cette différence.

M. Philippe Marini, président. – Pourrions-nous obtenir quelques chiffres ?

M. Jérôme Bonet. – Nous vous les fournirons s'agissant des interceptions de sécurité. Les interceptions judiciaires sont quant à elles prises en charge par le ministère de la justice.

M. Philippe Marini, président. – La Cour des comptes a-t-elle examiné les coûts ?

M. Patrice Vermeulen, contre-rapporteur de la Cour des comptes. – Non, nous nous proposons de mener une enquête spécifique sur ce sujet. La tarification apparaît souvent opaque. Certaines prestations sont réglementées ; d'autres ne le sont pas et ces dernières sont en très forte augmentation. Les interceptions téléphoniques représentent 17 % des dépenses de frais de justice, ce qui constitue le deuxième poste. La dépense est en croissance de 8 % cette année. Les opérateurs sont nombreux, sans doute parce qu'il n'y a pas de marché public.

M. Philippe Marini, président. – Le code des marchés publics s'applique-t-il à ces prestations ?

M. Patrice Vermeulen. – La plupart des frais de justice ne peuvent pas être juridiquement considérés comme étant soumis au code des marchés publics. Pour autant, les procédures doivent être respectées lorsque plusieurs opérateurs se présentent.

M. Julien Dubertret. – Un programme a été initié en vue de la mise en place d'une plateforme nationale des interceptions judiciaires. Ce programme, opérationnel à partir de l'année 2014, représente une économie importante. L'objectif d'économie est de 20 millions d'euros en 2014 et de 25 millions d'euros en 2015.

M. Philippe Marini, président. – Quel est le niveau d'investissement ?

M. Julien Dubertret. – 43 millions d'euros.

Mme Véronique Malbec. – Nous avons renégocié les tarifs en 2002 avec les opérateurs et obtenu une baisse de coûts de 40 %. Nous avons par ailleurs tarifé un certain nombre de prestations, notamment la géolocalisation. Cette tarification nous permet d'éviter certaines dérives.

Général Michel Pattin, sous-directeur de la police judiciaire à la DGGN. – Je partage l'analyse de Monsieur Bonet concernant les interceptions téléphoniques. J'ajoute que les enquêteurs cherchent désormais à privilégier des durées d'écoute de plus en plus courtes, afin de limiter les coûts. Au-delà des mesures indiquées par la directrice des services judiciaires, nos pratiques sont également plus raisonnables, avec des échanges plus nombreux entre les magistrats et les enquêteurs afin de mieux maîtriser l'impact budgétaire des investigations à mener.

Concernant la plateforme nationale des interceptions judiciaires, la gendarmerie y a d'ores et déjà affecté deux sous-officiers. Quatre sous-officiers au total participeront à la gestion de cette plateforme l'an prochain.

M. Philippe Marini, président. – La police nationale a-t-elle des observations ?

M. Jérôme Bonet. – Sur ce point, non. Je souhaiterais en revanche revenir sur les principes de liberté de prescription et d'égalité devant la justice. Nous sommes parallèlement confrontés à un impératif de rationalisation des coûts par rapport aux objectifs poursuivis. Un certain nombre d'infractions ne sont pas élucidées, car ceci coûterait trop cher. C'est notamment le cas des vols de téléphone portable.

M. Philippe Marini, président. – Ce n'est que la déclinaison du principe de l'opportunité des poursuites. C'est la raison pour laquelle j'ai été tenté d'établir une distinction entre le parquet et le siège.

M. Jérôme Bonet. – En matière de prélèvements ADN, nous menons une politique dite de « Police technique et scientifique » (PTS) de masse. Nous procédons également à des choix. Lorsque nous effectuons des prélèvements biologiques sur un cambriolage, nous les limitons à trois.

Mme Véronique Malbec. – La plateforme nationale d'interceptions judiciaires supprimera les frais de location de matériel, ce qui contribuera à une économie de 27 millions d'euros par an.

M. Philippe Marini, président. – Il serait intéressant qu'une fiche soit remise sur les coûts de cette opération et les retours attendus.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Je n'ai pas obtenu de réponse sur le système de primes.

M. Philippe Marini, président. – Envisagez-vous un alignement par le haut ou par le bas ?

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – La différence de rémunération et de niveau de primes entre les ministères ne respecte pas le principe d'égalité républicaine. Ceci impacte la qualité des relations et du service public.

M. Julien Dubertret. – Un effort est mené sur le long terme pour chercher à faire converger les primes. La situation s'est d'ores et déjà améliorée ces dernières années. C'est particulièrement vrai pour les débuts de carrière, pour lesquels les écarts sont très faibles et les hiérarchies inversées par rapport à ce que nous avons pu connaître par le passé.

J'entends bien la question de l'attractivité, qui est à mon sens quelque peu différente. Il est essentiel de disposer de personnes formées à la gestion publique au sein des ministères. Le ministère de la justice recrute peu en dehors du statut de magistrat. Il n'y a pas eu de recrutement à la sortie de l'ENA depuis plusieurs années. Le poste proposé n'est jamais pourvu. La diversification des recrutements et une meilleure perméabilité entre le monde des magistrats et des administrateurs permettraient d'obtenir des résultats plus rapidement.

M. Philippe Marini, président. – Je cède la parole à Roland du Luart.

M. Roland du Luart. – J'ai été sept ans rapporteur spécial au nom de la commission des finances des crédits de la justice. Je souhaiterais faire trois observations. Nous nous rendons compte des limites de la LOLF dans le cadre de ce ministère, notamment par rapport aux frais de justice. Passer de crédits évaluatifs à des crédits limitatifs est problématique compte tenu de l'évolution des techniques.

J'avais demandé aux différents gardes des Sceaux de réaliser une simulation financière lors de toute nouvelle loi relative au périmètre de la justice. Cette proposition est restée lettre morte. Je regrette que les dépenses soient, à partir de mi-octobre, reportées sur l'exercice suivant. J'avais ainsi accusé le garde des Sceaux, en séance publique, d'insincérité budgétaire, notamment s'agissant des frais de justice. Les crédits seront-ils, à l'avenir, à la hauteur des besoins ?

Enfin, je suis personnellement choqué que le ministère de la justice soit en totale infraction par rapport au paiement des cotisations sociales. Ceci contrevient au principe d'exemplarité. Je crois que je partage, sur ce point, la position d'Edmond Hervé.

M. Philippe Marini, président. – Nous avons bien compris qu'un engagement avait été pris.

M. Julien Dubertret. – Une décision sera effectivement prise très prochainement.

S'agissant de la LOLF, j'estime qu'il est normal que le ministère de la justice fonctionne sous crédits limitatifs. Les pouvoirs publics constitutionnels fonctionnent d'ailleurs sous ce principe.

Le champ est d'une extrême complexité. Nous comptons en effet des millions de factures pour des dépenses représentant 400 à 500 millions d'euros. Les outils de gestion sont totalement inadaptés. Les restes à payer ne sont pas fiabilisés. 30 millions d'euros d'apurement ont été payés en 2010 par décret d'avance. 60 millions d'euros d'apurement de factures, parfois très anciennes, ont été payés en 2011 dans le cadre d'un protocole transactionnel avec certaines sociétés de télécommunication. Les restes à payer ne sont pourtant pas encore totalement fiabilisés. Un effort considérable doit être réalisé sur la clarification juridique des frais de justice, la simplification des circuits et la meilleure utilisation des outils existants. Si Chorus est fortement critiqué, le système fonctionne cependant. L'objectif doit être, à l'avenir, de développer une application dans l'environnement Chorus, pour suivre l'ensemble des engagements, de l'OPJ jusqu'au paiement final. Une culture de gestion doit également être développée.

Je souhaiterais relativiser quelque peu cette problématique de sous-budgétisation. C'est un phénomène qui apparaît en 2009, mais qui est d'autant plus important en 2010 et 2011 que nous faisons un effort particulier d'apurement du passé. Si le passé n'est pas brillant, il faut relativiser l'ampleur de l'écart sur les années 2009 à 2011. Quant aux années 2012 et 2013, un effort de rebasage très conséquent a été consenti. Un budget de 409 millions d'euros était prévu dans la loi de finances initiale pour 2009, un budget de 393 millions d'euros dans la loi de finances pour 2010, un budget de 460 millions d'euros dans la loi de finances pour 2011, et un budget de 470 millions d'euros dans la loi de finances pour 2012. Le projet de loi de finances pour 2013, qui sera bientôt soumis à votre approbation, prévoit un montant de 532 millions d'euros, ce qui équivaut aux dépenses de 2011, année impactée par le protocole transactionnel de 60 millions d'euros. Le rebasage a ainsi été effectué. Il reste désormais à mener un important travail de fiabilisation des restes à payer. Nous devons prendre en charge des années d'incurie. Les efforts réalisés ont été considérables, même si vous avez raison de vous montrer critiques.

M. Philippe Marini, président. – Merci beaucoup pour ces éléments concrets. Vincent Delahaye, je vous cède la parole.

M. Vincent Delahaye. – Il est naturel que nous nous intéressions aux frais de justice. Une dérive de 14 % de ces frais en 2011 et l'insincérité de ce budget sont des éléments importants à prendre en compte.

Il apparaît page 59 que le retard date en réalité de 2007. Les charges à payer s'élevaient à 116 millions d'euros en 2007. Elles sont encore de 107 millions d'euros en 2011. Nous comptons ainsi 2,5 mois de retard de paiement, malgré les 55 millions d'euros que nous avons rattrapés en 2011. En combien de temps pensez-vous rattraper ce retard ?

Il ne saurait y avoir, à mon sens, de liberté infinie de dépenser de l'argent public. Des plafonds de dépenses annuelles pourraient être fixés par juridiction, avec des dérogations possibles à adresser à l'administration centrale. Si je salue, malgré tout, les efforts réalisés, quand serons-nous enfin bons gestionnaires ?

M. Éric Doligé. – S'agissant de la liberté du juge prescripteur, je pense que l'on pourrait dresser un parallèle entre le secteur de la justice et celui de la santé. Si les médecins sont libres de prescrire et que les technologies médicales évoluent, les médecins restent cependant sous contrôle de la Sécurité sociale. Un tel système serait-il envisageable ? Des grilles ne pourraient-elles pas être mises en place, au-delà de la seule sensibilisation des magistrats ?

M. Philippe Adnot. – Je souhaiterais connaître l'impact de la rotation des magistrats sur les coûts. Le rythme est habituellement de deux ans. Trois mois avant son départ, le magistrat ne prend plus de dossier et il lui faut environ trois mois pour reprendre les dossiers à son arrivée. La durée de traitement des dossiers représente un coût important. Six mois de perdus sont loin d'être négligeables sur une durée de vingt quatre mois au total. Quelle est votre opinion sur ce raisonnement ?

M. Philippe Marini, président. – Vous êtes invités à réagir sur ces interventions, notamment sur l'impasse des 107 millions d'euros évoquée par Vincent Delahaye.

M. Julien Dubertret. – Cette charge est retracée dans la comptabilité de l'Etat. Il n'y a pas de facture cachée. D'une manière générale, depuis que l'Etat tient un bilan en comptabilité générale en application de la LOLF, les charges à payer ont constamment diminué, ce qui tend à montrer que l'Etat est plutôt meilleur payeur et mieux budgété que par le passé. Ceci n'est d'ailleurs pas sans lien avec la LOLF.

S'agissant de la question posée par Vincent Delahaye sur l'atteinte d'un bon niveau de gestion, nous réalisons des efforts très conséquents, même si je ne me hasarderai pas à avancer de date. Néanmoins, avec le niveau de dotation inscrit au projet de loi de finances pour 2013, il serait extraordinaire que nous créions de nouvelles dettes. Le volume des charges à payer devrait être réduit.

Quant au montant des charges à payer, il est de l'ordre d'une centaine de millions, et représente entre deux et trois mois de dépenses. La situation n'est pas satisfaisante, mais elle n'est pas non plus extrêmement choquante. Payer à trois mois n'est pas rare dans le secteur privé. L'objectif est de

parvenir à un niveau d'un mois et demi de dépenses. Ceci n'est pas hors de portée.

Présidence de M. Jean-Pierre Caffet, vice-président

M. Vincent Delahaye. – Une réponse peut-elle être apportée sur le plafonnement ?

Mme Véronique Malbec. – Les cours d'appel ne peuvent aller au-delà des crédits qui leur ont été attribués. Des dialogues de gestion seront engagés à partir de fin octobre afin que les cours d'appel fassent remonter leurs demandes sur le titre 2 (dépenses de personnel), le fonctionnement courant et les frais de justice. Les crédits seront attribués en début d'année. J'ajoute que de plus en plus de magistrats s'adressent à nous lors d'expertises coûteuses pour savoir si le coût du devis peut être diminué. Ce travail devrait porter ses fruits.

M. Jérôme Bonet. – En termes de liberté de prescription, se pose un vrai débat, notamment lors des analyses génétiques, sur le choix des experts. Des laboratoires publics assurent cette prestation avec un bon niveau de qualité. Le recours aux laboratoires privés, dont le coût est supérieur aux laboratoires publics, est encore excessif. Les laboratoires publics de la police comme de la gendarmerie sont en mesure d'assurer l'ensemble des prestations avec un niveau de qualité et des délais satisfaisants.

M. Edmond Hervé, rapporteur spécial. – Le passage du rapport consacré aux juridictions de Bordeaux est très intéressant. Les médias et l'opinion publique ont un rôle inflationniste. Il aurait été difficile de résister aux pressions exercées dans une affaire telle que l'affaire Grégory.

Mme Véronique Malbec. – S'agissant du taux de rotation des magistrats, la règle des deux ans que vous évoquiez n'est pas formalisée. Le délai de deux ans est le délai en-deçà duquel le Conseil de la magistrature refusera toute mutation. Tous les magistrats ne changent toutefois pas de poste au bout de deux ans. Je vous transmettrai les chiffres. Pour les magistrats du siège, il n'y a pas de limitation de durée à l'exception des fonctions spécialisées pour lesquelles le magistrat ne peut exercer plus de dix ans. Pour les fonctions de chef de juridiction, la durée maximale est de sept ans. Le délai de deux ans concerne la plupart du temps de jeunes magistrats, sortis de l'école et affectés dans des localisations qui ne leur conviennent pas ou qui souhaitent se rapprocher de leurs attaches familiales. Il est difficile d'estimer l'impact de ce taux de rotation.

M. Philippe Adnot. – Sans aucune dépense supplémentaire, il serait possible d'augmenter le temps consacré au traitement des dossiers. Le délai pourrait être relevé de deux à quatre ans.

Mme Véronique Malbec. – Ce raisonnement n'est valable que pour les juges d'instruction, c'est-à-dire une part limitée des magistrats. C'est

toutefois un délai sur lequel je suis en train de travailler. Deux ans me paraissent en effet un peu courts.

M. Éric Doligé. – Vous pourriez peut-être mettre en place une taxe sur les tabloïds et les livres spécialisés publiés dans des affaires telles que l'affaire Grégory afin de récupérer une partie des frais de justice. Cette proposition est sans doute provocatrice, mais il faut à mon sens rechercher des pistes de recettes !

M. Jean-Pierre Caffet. – Considérez-vous que toutes les réponses aux questions posées ont été apportées ?

Monsieur Tanguy, pouvez-vous nous donner des indications sur les modalités d'amélioration du circuit de la dépense ?

M. François Tanguy, sous-directeur des dépenses de l'Etat et des opérateurs à la direction générale des finances publiques. – Je souhaiterais en premier lieu vous faire part des excuses du directeur de la DGFIP. Je tiens également à saluer le rapport de la Cour des comptes dans lequel la DGFIP trouve matière à réflexion pour continuer de traiter cette problématique. D'ores et déjà, un partenariat a été noué avec le ministère de la justice et l'ensemble des acteurs concernés.

Les frais de justice recouvrent trois enjeux. Il s'agit d'un enjeu de gestion, avec trois millions de mémoires à gérer chaque année. Le deuxième enjeu porte sur la qualité comptable. Dans des temps où les comptes de l'Etat font l'objet d'une certification, les impératifs de sincérité, de fiabilité et de traçabilité impliquent de recenser l'ensemble des engagements et des charges à payer. Il s'agit enfin d'un enjeu de performance. Nous avons, sur ce point, évoqué tout au long de cette audition les conditions et les délais de paiement, la qualité de prise en charge et le taux de recouvrement.

Au regard de la situation, les pistes proposées par la DGFIP pour optimiser la gestion de ces frais empruntent trois voies distinctes : professionnaliser la gestion de ces frais, la moderniser et procéder à une simplification.

Beaucoup a été fait pour professionnaliser la gestion des frais de justice, avec la mise en place d'un interlocuteur privilégié, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), la spécialisation de comptables principaux et le développement des relations avec les services centralisateurs. Nous pouvons sans doute encore renforcer cette professionnalisation. Nous avons évoqué la rationalisation de l'achat public. Le développement du recours aux marchés publics est probablement une piste à suivre, tout comme l'unification des procédures, tant en dépenses qu'en recettes. Il n'est pas inéluctable que la gestion des frais de justice soit aussi éclatée sur un nombre considérable d'acteurs et de procédures. Ceci nécessite de distinguer les frais de justice des frais de fonctionnement (frais de mission, frais de jurés, frais de transport...). Le deuxième axe de réflexion consiste à capitaliser sur une expérimentation menée dès 2008 avec la Chancellerie pour centraliser la

réception des mémoires et spécialiser des services dans la taxation de ces mémoires. Ceci accélérerait la procédure et attribuerait à chaque prescripteur un interlocuteur au sein des ressorts de cour d'appel. L'expérimentation menée dans huit ressorts de cour d'appel est très positive. Je pense également que le circuit de la dépense doit être simplifié. Alors que nous devons traiter trois millions de mémoires, continuer à gérer autant de papier n'est pas inéluctable. Nous préconisons donc de mener une réflexion, en lien avec les services de la Chancellerie et de l'agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE), pour dématérialiser les mémoires de frais de justice afin d'en accélérer le traitement.

La deuxième piste porte sur la répartition des modes de liquidation de la dépense entre taxation et tarification. La tarification a le mérite de la clarté et d'une mise en paiement plus rapide. La taxation, sans en remettre en cause le principe, est par nature une procédure longue qui ralentit les circuits. Le périmètre respectif de la taxation et de la tarification devrait, à notre sens, être revu.

Enfin, lorsqu'un mémoire de frais de justice fait l'objet d'une taxation ou d'une tarification, le comptable est amené à le prendre en charge pour en assurer le paiement sans pouvoir en contredire la liquidation. C'est vrai pour le comptable, mais aussi pour le régisseur ou le prestataire à l'origine de ce mémoire, sauf à engager une procédure juridictionnelle. Nous pourrions nous interroger sur l'origine de cette procédure et sur son éventuelle modification de façon à déjuridictionnaliser le contrôle de la liquidation des mémoires.

Voici, à notre sens, quelques-unes des pistes à explorer pour fluidifier la gestion des frais de justice afin de réduire le montant des arriérés, d'assurer une mise en paiement plus rapide et d'améliorer la sincérité budgétaire et comptable sur le suivi de ces frais.

M. Edmond Hervé. – Je ne souhaiterais pas que l'on laisse croire que des investissements de rationalisation n'ont pas été faits au sein du ministère de la justice. Les efforts ont été considérables. Mes chers collègues, vous n'échapperez pas au débat sur les montants susceptibles d'être alloués aux frais de justice. La Cour des comptes note que la Cour d'appel de Colmar a freiné ou arrêté le paiement des frais de justice en mars 2012 après avoir privilégié le remboursement des frais des jurés d'assises. Il me paraît normal de privilégier ces jurés. Cette situation doit toutefois nous interpeller. Ces retards ont, à mon sens, un effet inflationniste. Si vous n'êtes pas certain d'être payé à temps, vous augmenterez inéluctablement les prix. J'ajoute que les frais d'interprétariat à Paris sont d'ores et déjà considérables. Des compétences rares sont en effet souvent recherchées.

M. Jean-Pierre Caffet, président. – En l'absence d'autres questions, je vous propose de conclure notre audition. Je souhaiterais remercier la Cour des comptes pour la qualité de son travail et les représentants de l'administration pour leur disponibilité et leur franchise. Il nous reste à décider de la publication de ce rapport et du compte-rendu de cette audition. En

l'absence d'opposition de la commission des finances, ce rapport sera donc rendu public.

Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte-rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

**ANNEXE –
COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA
COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**



COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

ARTICLE 58-2° DE LA LOI ORGANIQUE DU 1ER AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Les frais de justice

Septembre 2012

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
RESUME	7
RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION	11
CHAPITRE I - UNE DEPENSE ATYPIQUE A LA PROGRESSION DYNAMIQUE	13
I - Une dépense aux contours imprécis gérée dans un cadre dérogatoire	13
A - L'absence de définition précise des frais de justice.....	13
B - Un mode de gestion dérogatoire de la dépense.....	21
II - Des postes de dépense en constante augmentation.....	26
B - Les grands postes de dépense	28
C - Les facteurs de l'augmentation des frais de justice en prix et en volume	35
CHAPITRE II - DES PREVISIONS BUDGETAIRES PEU REALISTES	47
I - La sous-budgétisation chronique.....	47
A - Le poids croissant des frais de justice	48
B - La difficile prévision des besoins en frais de justice.....	52
C - Les perturbations dans l'exécution budgétaire	55
II - Les effets de la sous budgétisation	64
A - L'insuffisance des crédits entraîne des coûts de gestion indirects.....	64
B - La sous-budgétisation nuit au bon fonctionnement de la justice.....	67

CHAPITRE III - LES LEVIERS DE LA RATIONALISATION ET DE LA MODERNISATION DE LA GESTION DES FRAIS DE JUSTICE	71
I - La rationalisation de la prescription doit être poursuivie.....	72
A - La rationalisation du recours aux prestataires.....	73
B - La sensibilisation à la dépense	79
II - La modernisation du traitement des mémoires exige la mise en œuvre de projets innovants.....	81
A - Poursuivre la simplification du circuit de la dépense, dérogatoire et trop complexe	82
B - Alléger les procédures.....	89
C - Renforcer les moyens attribués au traitement des mémoires	91
D - Des projets innovants à conforter	97
ANNEXES	103

Avertissement

En application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 21 novembre 2011¹, d'une demande d'enquête sur la gestion des frais de justice par le ministère de la justice. Le Premier président de la Cour des comptes lui a répondu le 11 janvier 2012². Le contenu de cette demande a été précisé lors d'une réunion de travail avec le rapporteur spécial de la commission des finances du Sénat, M. Edmond Hervé, le 18 janvier 2012.

Les frais de justice avaient déjà fait l'objet en 2005 d'un contrôle de la Cour à la demande du président de la commission des finances du Sénat, sur le fondement des mêmes dispositions, le champ de l'enquête ayant été circonscrit aux frais de justice pénale. Ce contrôle avait donné lieu à un rapport adressé le 18 novembre 2005 à la commission des finances du Sénat qui avait ultérieurement décidé de le publier (rapport d'information du Sénat n° 216 – session ordinaire de 2005-2006 du 22 février 2006).

La Cour a de nouveau effectué en 2007 un contrôle des frais de justice en l'élargissant à l'ensemble des frais de justice pénale et civile et aux procédures de gestion de ces frais, qui a fait l'objet d'une publication au rapport public annuel de 2008.

Pour procéder à l'enquête, objet du présent rapport, la Cour a réalisé de nombreux contrôles auprès des directions d'administration centrale du ministère de la justice, du contrôleur budgétaire et comptable ministériel de ce département, de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques, de l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat, de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, de trois cours d'appel, d'une direction départementale des finances publiques, d'une direction départementale de la sécurité publique, d'un groupement départemental de la gendarmerie nationale, de l'Ecole nationale de la magistrature, de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale, de l'Institut national de police scientifique, de la Cour nationale du droit d'asile ainsi que de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides.

¹ Cf. annexe 1

² Cf. annexe 2

La période couverte par l'enquête s'étend de 2006 à 2011, les observations ayant été étendues à 2012 lorsque cela est apparu pertinent.

L'enquête a été réalisée par la quatrième chambre de la Cour. A la suite de l'examen du rapport d'instruction le 27 juin 2012, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 6 juillet 2012 au secrétaire général du ministère de la justice, à la directrice des services judiciaires, au contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la justice, au directeur du budget, au directeur général des finances publiques ainsi qu'au secrétaire général du ministère de l'intérieur. Les réponses des destinataires ont été portées à la connaissance de la Cour entre le 3 et le 27 août 2012.

Le projet de rapport, tenant compte de l'analyse que la Cour a faite des observations des administrations, a été délibéré le 30 août 2012, par la quatrième chambre, présidée par M Bayle, président de chambre, et composée de MM. Prat et Lambert, conseillers maîtres, le rapporteur étant M. Lafaure, conseiller maître, et M. Vermeulen, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 11 septembre 2012 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Résumé

Les frais de justice, indispensables à la manifestation de la vérité, sont étroitement liés à l'activité judiciaire, et essentiellement pénale. Le magistrat, qui en est le prescripteur et qui intervient dans le cadre de sa liberté constitutionnelle, dispose de moyens d'investigations techniques de plus en plus performants ; mais aussi de plus en plus coûteux. Il a également la charge d'appliquer des textes de loi fréquemment réformés, souvent dans le sens d'une culture de la preuve, et sans égard particulier pour la dépense finale.

Or l'augmentation non maîtrisée du cout des frais de justice est intervenue dans un contexte de contrainte budgétaire et de sous-budgétisation structurelle.

En tout état de cause, les nouveaux modes de preuve, utilisés avec discernement, ne peuvent être écartés au seul motif de leur coût dès lors qu'ils permettent d'améliorer le taux d'élucidation des actes de délinquance.

Dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, il est désormais nécessaire de mettre un terme à l'insincérité budgétaire et de prévoir, dans une optique de redéploiement des moyens du ministère de la justice, une budgétisation réaliste des frais de justice, quelles que soient les difficultés de leur évaluation. Les à-coups de gestion ainsi que l'accumulation des restes à payer hypothèquent en effet actuellement trop fortement la gestion des juridictions.

Cet assainissement budgétaire est la condition préalable d'une remise en ordre de la gestion des frais de justice.

C'est à une rationalisation des prescriptions, à un allègement des procédures et à une modernisation des circuits de la dépense qu'appelle la Cour.

Ces réformes sont cependant tributaires de la diminution du nombre, aujourd'hui considérable, des mémoires de frais de justice. C'est en particulier à cette seule condition que la généralisation de leur gestion sous Chorus pourra alors être envisagée. Les nombreuses mesures prises ces dernières années pour fluidifier la chaîne de traitement des frais de justice, n'ont en effet pas encore permis au ministère de surmonter de nombreuses difficultés de mise en œuvre.

La Cour considère enfin que ces changements ne pourront recevoir leur plein effet que si le ministère réussit également la sensibilisation des gestionnaires et des prescripteurs à ces modes de gestion renouvelés.

Recommandations

L'enquête conduit la Cour à formuler un ensemble de recommandations qui figurent en fin de chapitre.

Elles sont récapitulées ci-dessous. Les recommandations suivies d'un astérisque (*) nécessitent une modification législative.

Améliorer la connaissance et la maîtrise des frais de justice :

1- mettre en place une analyse du coût global des frais de justice, intégrant ceux supportés par le ministère de l'intérieur ;

2- renforcer les études d'impact des projets de loi lorsque leurs dispositions ont pour effet d'augmenter automatiquement les frais de justice et recourir, chaque fois que cela paraît utile, à l'expérimentation ;

Mettre en place une gestion budgétaire réaliste :

3- améliorer la budgétisation des frais de justice de façon à remédier à l'insincérité budgétaire et éviter les désordres liés aux dysfonctionnements observés en cours de gestion* ;

4- réviser le calendrier de mise en place des délégations de crédits complémentaires ;

5- veiller à ce que la nomenclature budgétaire permette de suivre l'évolution sur le long terme des principaux postes de dépenses de frais de justice ;

Moderniser et rationaliser la gestion :

6- clarifier rapidement le régime de TVA et celui des cotisations sociales applicables aux expertises judiciaires* ;

7- examiner l'opportunité de distinguer les expertises de masse, soumises soit à tarification, soit à une mise en concurrence dans le respect du principe de l'indépendance du juge, de celles nécessitant une analyse circonstanciée sous le contrôle direct du juge ;

8- permettre aux greffiers des tribunaux de commerce de faire valoir clairement leur rang de privilège, en particulier en cas de procédure partiellement impécunieuse* ;

9- rationaliser le recours aux prestataires en favorisant la conclusion de marchés ;

10- sensibiliser les acteurs à la dépense frais de justice en les responsabilisant et en diffusant l'information et les bonnes pratiques ;

11- moderniser le traitement des mémoires en expérimentant le développement progressif de la gestion sous Chorus ;

12- mettre en place sans délai les projets innovants permettant la réduction du nombre des mémoires et leur dématérialisation tout comme celle des prestations.

13- associer l'Agence pour l'informatique financière de l'Etat (AIFE) à la mise en place d'interfaces entre les applications existantes, y compris les logiciels de rédaction des procédures de police et gendarmerie ;

14- expertiser la possibilité de soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu'en soit le montant*.

Introduction

Au sein du programme 166 « Justice judiciaire », les frais de justice représentent plus de la moitié des dépenses dites de fonctionnement. Néanmoins, correspondant aux dépenses que l'Etat prend en charge ou dont il fait l'avance, soit en contrepartie d'une prestation prescrite par un magistrat, du siège ou du parquet, ou un officier de police judiciaire (OPJ) dans le cadre des procédures pénales, civiles et commerciales, soit en exécution de mesures décidées par jugement ou arrêt, ils se distinguent des frais de fonctionnement, stricto sensu, des tribunaux.

Distincts en outre des dépens et des frais irrépétibles, ils ont fait l'objet d'une codification en 1959 par le biais du décret n° 59-318 du 23 février 1959 instituant dans le code de procédure pénale un titre X qui leur est consacré. Ainsi, la majorité des dispositions concernant les frais de justice figurent aux articles R. 91 à R. 250 du code de procédure pénale.

En l'absence de définition légale ou réglementaire, la jurisprudence et les instructions de la chancellerie conduisent à considérer que seuls constituent des frais de justice ceux énumérés aux articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale.

Depuis 1993, ils sont entièrement pris en charge par l'Etat en matière pénale.

Avant la mise en œuvre des nouvelles règles relatives au budget et aux comptes de l'Etat, à leur présentation, à leur vote, à leur exécution et à leur contrôle issues de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les frais de justice comptaient au nombre des crédits évaluatifs dont le législateur organique a réduit le périmètre dans un souci de responsabilisation des gestionnaires.

En effet, en vertu de l'article 10 de la LOLF, seuls sont désormais évaluatifs les crédits relatifs aux charges de la dette de l'Etat, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu de la garantie de l'Etat.

Ce changement de logique a fortement modifié la gestion des frais de justice, aujourd'hui sous plafond au même titre que d'autres crédits de la mission « Justice », tels les crédits de l'aide juridictionnelle, ceux relatifs au service d'accueil et d'hébergement ou encore à la santé des détenus.

Toutefois, l'engagement des frais de justice présente la particularité de résulter des prescriptions des magistrats de l'ordre judiciaire et des officiers de police judiciaire (OPJ) qui s'exercent en vertu d'une indépendance de principe sans que puisse être opposée une contrainte ou restriction, en particulier d'ordre budgétaire. En outre, de nombreuses dispositions législatives ou réglementaires entraînent l'engagement de frais de justice liés à des prescriptions à caractère obligatoire.

Depuis 2006, le ministère de la justice est donc tenu de concilier l'entière liberté de prescription des magistrats, corollaire de l'indépendance de la justice, avec un cadre budgétaire contraint. A l'occasion du bilan de la mise en œuvre de la LOLF publié en novembre 2011, la Cour des comptes a relevé l'effet vertueux de la LOLF appliqué à la gestion des frais de justice qui ont fortement diminué, passant de 487 M€ en 2005 à 375 M€ en 2006 et 388 M€ en 2007, notamment à la suite d'un effort de recensement des engagements et de mesures de tarification et de la passation de marchés publics pour les prestations les plus communes et onéreuses.

En dépit des recommandations de plusieurs rapports, tant de la Cour des comptes que de missions générales d'inspection, qui ont inspiré les réformes décidées par le ministère de la justice pour poursuivre la rationalisation de la dépense associée aux frais de justice, celle-ci est répartie à la hausse depuis 2007, sans discontinuer, pour atteindre 537,13 M€ en 2011.

Pour autant, ces crédits se révèlent sous-budgétés et ne permettent pas de payer tous les prestataires dans des délais acceptables. Un rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires de juin 2011 fait état de dettes d'un montant minimum de 106 M€ au 31 décembre 2010. Or, les reports de charge, c'est-à-dire le report sur l'année suivante de dépenses qui auraient dû être payées au cours de l'exercice, constituent une irrégularité au regard du principe d'annualité budgétaire.

Un nouvel examen des frais de justice révèle la nécessité de doter les tribunaux à la fois de crédits budgétaires suffisants et d'applications informatiques performantes pour leur permettre de moderniser et mieux maîtriser la gestion de cette dépense atypique. Cette évolution ne peut cependant être envisagée sans l'achèvement de la rationalisation de la gestion des mémoires, à savoir les factures, préalable indispensable à la généralisation de la gestion sous Chorus, eu égard à leur nombre considérable, de l'ordre de 2,5 millions par an.

Chapitre I

Une dépense atypique à la progression dynamique

I - Une dépense aux contours imprécis gérée dans un cadre dérogatoire

A - L'absence de définition précise des frais de justice

1 - L'énumération des frais de justice s'articule autour de la notion de gratuité

Les frais de justice ne font pas l'objet d'une définition en droit et procèdent d'une simple énumération, articulée autour de la notion de gratuité pour le justiciable, aux articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale. L'article R. 91 dudit code prévoit en effet que « Le Trésor public paye les frais énumérés à l'article R. 92. Il fait l'avance de ceux énumérés à l'article R. 93 et poursuit le recouvrement des frais qui ne sont pas à la charge de l'Etat, le tout dans la forme et selon les règles établies par le présent titre ».

L'absence de définition des frais de justice n'est pas propre à la France, dont les principaux partenaires européens énoncent au mieux une liste limitative des frais de justice, comme c'est le cas en Allemagne et en Italie.

a) Les frais de justice à la charge définitive de l'Etat

Le principe de gratuité en matière pénale a été affirmé par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale. Cette loi a prévu la prise en charge de l'ensemble des frais de justice par l'Etat, soit définitivement, comme en matière pénale, soit à titre d'avance avant recouvrement sur la personne condamnée, comme en matière civile et commerciale.

L'article R. 92 précité énumère, sous 24 catégories, les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police que l'Etat prend en charge. La plus grande part des frais de justice découle directement des réquisitions, actes de procédure par lesquels les OPJ de la police et de la gendarmerie ou les magistrats enjoignent une personne de lui fournir les documents ou des informations qu'elles détient. 60 % des prescriptions de frais de justice émanent d'officiers de police judiciaire (OPJ).

Les réquisitions des OPJ sont prises dans les trois catégories d'enquêtes judiciaires : sur commission rogatoire expresse du juge d'instruction (article 151 du CPP), dans le cadre d'enquêtes préliminaires sur autorisation du Parquet (articles 75 et suivants du CPP), sans autorisation du Parquet dans le cadre des enquêtes dites de flagrance (articles 53 et suivants du CPP) ou de celles dont le coût est minime comme c'est le cas de la recherche d'incapacité totale de travail (ITT) pour les victimes (article 60 du CPP).

Les officiers de douane judiciaire ainsi que les officiers fiscaux judiciaires sont également spécialement habilités par la loi à exercer des missions de police judiciaire mais sans détenir la qualité d'officiers de police judiciaire. Ils ont vu récemment leurs prérogatives judiciaires alignées sur celles des officiers de police judiciaire par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 qui n'a toutefois pas pour effet de modifier les modalités de leur saisine. Ils ne mettent en œuvre leurs pouvoirs que lorsqu'ils agissent sur réquisition du procureur de la République ou sur commission rogatoire d'un juge d'instruction.

Les frais de justice qui résultent des réquisitions des OPJ représentent plus de 50 % des frais de justice des BOP locaux du programme 166 « Justice judiciaire ». Selon les données fournies par le ministère de la justice et issues de l'ancienne application FRAIJUS relative au suivi des prescriptions renseignée jusqu'en 2010, sur 411,1 M€ de frais de justice enregistrés en 2009 sur les BOP locaux, la part OPJ représentait 209,3 M€ soit 50,92 %. L'application de ce ratio les années suivantes permet d'estimer les dépenses OPJ à 228 M€ en 2010 et 215,3 M€ en 2011.

b) Les frais de justice assimilés avancés par l'Etat

Entrent également dans la catégorie « frais de justice » les frais assimilés prévus à l'article R. 93 du code de procédure pénale. Ils ont vocation à être seulement avancés par l'Etat et, sauf exceptions issues de législations distinctes³, peuvent faire l'objet d'un recouvrement par le trésor public.

Les frais de justice assimilés recouvrent ceux résultant des mesures de protection (tutelle des mineurs, tutelle, curatelle) et des enquêtes sociales ordonnées en matière d'exercice d'autorité parentale et d'adoption. Ils comprennent également les frais de justice commerciale avancés par les greffiers de commerce et mis à la charge de l'Etat dans le cadre des procédures collectives intégralement ou partiellement impécunieuses.

A titre d'exemple, en 2011, 42,5 M€ ont été engagés pour la justice commerciale, 4,7 M€ pour les enquêtes sociales, 6,5 M€ pour les examens et expertises médicales pratiqués dans les contentieux civils.

En matière pénale, les frais de justice ne sont pas recouvrables à l'exception des frais d'immobilisation de véhicule et des frais de publicité suite à un jugement de condamnation.

De même, le Trésor public prend en charge des frais de justice dans certains procès civils, par exception au principe selon lequel les parties supportent les frais liés à la procédure.

c) L'augmentation des cas de mise à la charge des parties des frais de justice

Une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires a préconisé en juin 2011, d'une part la remise en cause de la gratuité des frais de justice dans les procédures pénales par voie de constitution de partie civile, d'autre part leur recouvrement auprès des personnes morales condamnées au pénal.

En réponse à ces préconisations, l'article 132 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 portant loi de finances pour 2012, modifiant l'article 800-1 du code de procédure pénale, dispose notamment que lorsque la personne condamnée est une personne morale, les frais de

³ Par exemple, les frais, notamment d'interprète, exposés dans le cadre du contentieux judiciaire de la rétention des étrangers. En outre, le juge a la faculté de mettre à la charge de l'Etat certains frais recouvrables, comme c'est le cas lors de l'ouverture d'une mesure de tutelle en cas d'insuffisance de ressources de la personne en cause.

justice exposés au cours de la procédure sont mis à sa charge, sauf décision contraire de la juridiction.

En revanche, le ministère de la justice n'a pas pour le moment réformé les procédures pénales par voie de constitution de partie civile en tant qu'elles permettent aux plaideurs d'obtenir gratuitement des expertises qui peuvent être ensuite invoquées dans d'autres procédures, alors même qu'ils ont été déboutés devant le juge pénal. Il existe toutefois une disposition prévue à l'article 800-1 du code de procédure pénale qui permet au juge de mettre à la charge de la partie civile, dont la constitution a été jugée abusive ou dilatoire, les frais de justice correspondant aux expertises ordonnées à la demande de celle-ci.

Par ailleurs, il existe un droit fixe de procédure⁴ dû par chaque condamné notamment pour les décisions des tribunaux correctionnels. Dans le cadre de la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, ce droit a été majoré en cas de délit de conduite sous l'influence de produits stupéfiants. Cette majoration a pour objet de couvrir le coût des indemnités allouées aux personnes effectuant des analyses toxicologiques.

d) Le cas particulier des frais de justice commerciale

L'article L.663-1 du code de commerce prévoit qu'en cas d'impécuniosité, c'est-à-dire d'insuffisance des fonds disponibles du débiteur, notamment dans le cadre des procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation, le Trésor public fait l'avance, sur décision du juge-commissaire, des émoluments perçus par les greffes des juridictions, des rémunérations des avocats dans la mesure où elles sont réglementées, des frais de signification et de publicité et de la rémunération des techniciens désignés par la juridiction après accord du ministère public.

Pour le remboursement de ses avances, qui ont vocation à être recouvrées, dans toute la mesure du possible, sur les fonds du débiteur, le Trésor public est garanti par le privilège des frais de justice.

La liquidation de ces frais a lieu après la clôture de la procédure de liquidation judiciaire lorsque ceux-ci ne peuvent être payés par l'entreprise liquidée et fait l'objet d'une ordonnance du président du tribunal de commerce.

⁴ Droit fixe de procédure prévu à l'article 1018A du code général des impôts.

Les parquets sont chargés d'exercer un contrôle vigilant sur le périmètre du recours à l'avance des frais de justice afin d'éviter la prise en charge de frais indus.

Plusieurs mesures ont été adoptées ces dernières années pour instaurer une meilleure prévisibilité et un contrôle plus effectifs des coûts.

Le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 relatif au tarif des greffiers des tribunaux de commerce et modifiant le code de commerce a forfaitisé la rémunération allouée au greffier dans les liquidations judiciaires immédiates ou prononcées dans les deux mois de l'ouverture d'un redressement judiciaire.

Le décret n° 2009-1661 du 28 décembre 2009 relatif aux frais de justice en matière commerciale et aux auxiliaires de justice a eu pour objectif premier de réduire le montant des frais de justice pris en charge par le Trésor public en matière commerciale.

En particulier, la perception par le liquidateur de son droit fixe a été subordonnée au paiement préalable d'une somme de 200 € HT au greffier, à valoir sur le forfait dû à ce dernier, de telle sorte qu'en cas d'insuffisance des fonds disponibles ceux-ci soient affectés au paiement des frais de greffe susceptibles d'être avancés par le Trésor public, plutôt qu'à la rémunération du liquidateur (ce dernier ayant vocation à être indemnisé par un fonds constitué à cet effet sans charge pour le Trésor public). Cependant, cette provision, qui n'est versée qu'en cas d'actifs disponibles, ne s'appliquerait en moyenne que dans les deux tiers des procédures.

Le montant des avances à la charge de l'Etat s'avère relativement modeste puisque celles-ci ne sont versées que dans le cas de liquidations judiciaires impécunieuses, même si leur nombre est en augmentation ces dernières années. La principale difficulté est celle rencontrée par les greffiers pour faire valoir leur rang de privilège, en particulier en cas de procédure partiellement impécunieuse.

2 - La liste des frais de justice est à la fois hétérogène et non exhaustive

a) La liste des frais de justice inclut des dépenses d'une autre nature

Outre les frais résultant des réquisitions des OPJ et des magistrats judiciaires, les frais de justice recouvrent d'autres dépenses, telles les dépenses engagées pour la protection des personnes dans le cadre des procédures judiciaires (protection des personnes vulnérables, garantie des droits des personnes dans les procédures judiciaires, réparation du

préjudice causé aux personnes détenues, en cas de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement). Ils recouvrent également des dépenses qui relèvent du fonctionnement, comme c'était le cas des dépenses d'affranchissement jusqu'en 2011.

Sur les préconisations issues des rapports de la Cour des comptes et de la mission des inspections générales des finances et des services judiciaires, les frais d'affranchissement liés aux procédures qui se sont élevés en 2011 à plus de 57 M€, sont pris en charge au titre du fonctionnement courant depuis le 1^{er} janvier 2012.

La suppression de ces frais du périmètre des frais de justice met ainsi fin à une distinction entre les frais d'affranchissement engagés au titre des frais de justice et ceux engagés au titre du fonctionnement courant. Cette distinction était une source de complexité pour les juridictions et contribuait au retard apporté au paiement des factures de la Poste.

Par ailleurs, du fait de cette mesure, les frais d'affranchissement engagés par les OPJ relèvent désormais des programmes budgétaires du ministère de l'intérieur.

En dépit de ce premier toilettage, les frais de justice recouvrent encore des dépenses correspondant à du fonctionnement courant. Il s'agit des frais de transport des magistrats et greffiers dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles (environ 1 M€ par an) et des indemnités et vacations accordées aux membres de la formation de jugement de la Cour de justice de la République (aucune dépense n'a été engagée à ce titre en 2011).

Mais le ministère de la justice a récemment proposé dans un projet de décret en préparation que ce poste de dépense soit sorti du périmètre des frais de justice et imputé sur des frais de fonctionnement.

b) La définition du code pénal ne prend pas en compte tous les frais de justice

La liste des frais de justice prévue par les articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale ne porte que sur les frais de justice définis « par nature » payés sur les crédits du ministère de la justice. Pourtant des frais de police judiciaire supportés sur les crédits budgétaires du ministère de l'Intérieur participent à l'élucidation des crimes et délits et résultent, comme les frais de justice, de décisions de magistrats ou d'actes effectués par les OPJ sous le contrôle de magistrats.

Si par définition sont exclues les dépenses de personnel de la police et de la gendarmerie qui participent aux missions de police

judiciaire, entre en considération une part des dépenses de fonctionnement ou d'équipement de la direction générale de la gendarmerie nationale, de la direction centrale de police judiciaire, de la direction centrale de la sécurité publique et de la direction centrale de la police aux frontières associées à cette activité.

A titre d'exemple, les crédits de fonctionnement du ministère de l'intérieur couvrent notamment l'achat des consommables nécessaires à l'exercice de la police technique et scientifique, tels que les relevés de traces (kits de prélèvement biologique permettant la généralisation de l'usage d'écouvillons pour les prélèvements des traces biologiques, poudres dactyloscopiques, produits chimiques, etc.), l'achat des équipements spécialisés (de protection individuelle-hygiène et sécurité, accessoires criminalistiques, malles de police technique et scientifique, etc.), les frais relatifs aux scellés ou encore aux escortes assurées dans le cadre de la médecine légale.

Les seuls frais d'affranchissement supportés par l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN) pour l'envoi des scellés, les dossiers d'examen scientifique ou d'expertises se sont élevés à 30 827 € en 2011. Ceux de l'Institut national de police scientifique (INPS) se sont élevés à 141 000 €

Le ministère de l'intérieur refuse cependant de prendre en charge certaines dépenses et les tentatives de partage avec le ministère de la justice ont échoué concernant notamment l'achat des CD et DVD ainsi que l'achat et l'entretien des équipements destinés à l'enregistrement audiovisuel des interrogatoires en garde à vue.

Aux dépenses de fonctionnement, s'ajoute la subvention versée à l'INPS qui s'élève à 8,75 M€ en 2011.

Etablissement public administratif, expert agréé par la Cour de cassation, l'INPS a pour mission d'effectuer tous les examens, recherches et analyses d'ordre scientifique et technique demandés par les autorités judiciaires et les services de police ou de gendarmerie, aux fins de constatation des infractions pénales et d'identification de leurs auteurs. Il couvre la totalité du champ de la criminalistique, avec des compétences développées en génétique, empreintes papillaires, documents, traces, balistique, nouvelles technologies, stupéfiants, toxicologie, incendies-explosions, physico-chimie (verres, peintures, encres, fibres, résidus de tir...).

Composé d'un service central, de cinq laboratoires de police scientifique (LPS) localisés à Lille, Lyon, Marseille, Paris, Toulouse et du laboratoire de toxicologie de la préfecture de police (LTPP), l'INPS compte 700 agents, majoritairement scientifiques.

Les recettes propres de l'INPS sont quasiment inexistantes en raison de la lettre même du décret fondateur (n° 2004-1211 du 9 novembre 2004) qui prévoit une prestation gratuite pour toutes les réquisitions d'OPJ, et une rémunération seulement pour les actes d'expertise directement demandés par des magistrats sous forme d'ordonnance de commission d'expert (OCE). Ces prestations rémunérées font l'objet de devis présentés aux magistrats et élaborés à partir de la grille tarifaire de l'institut votée en conseil d'administration.

L'INPS déplore que la rémunération des prestations effectuées sur demande des magistrats judiciaires ne lui soit pas versée dans des délais acceptables⁵, malgré leur coût limité à 2,57 M€ en 2011.

Ce montant correspond en 2011 au coût des 2907 saisines « traces », dont 1 535 dans le domaine de la génétique, traitées suite à la demande directe d'une autorité judiciaire, et donc prises en charge par le ministère de la Justice. Cette activité est à mettre au regard des 52 349 dossiers « traces » et des 165 404 dossiers d'analyses génétiques « individus » traités cette année.

A titre de comparaison, la valorisation des actes pratiqués gratuitement par l'INPS, c'est-à-dire des prestations effectuées sur réquisition des OPJ sans générer de frais de justice sur le programme 166, s'est élevée à 23,8 M€

S'agissant de l'Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale (IRCGN), cet organisme est également un laboratoire de criminalistique disposant d'un plateau technique pluridisciplinaire. Ses compétences d'expertise comprennent en particulier la médecine légale, la balistique, la toxicologie, les incendies et explosifs, le traitement du signal, la fraude documentaire et les empreintes digitales. Il n'a pas la personnalité morale et, pour cette raison les OCE doivent impérativement désigner les experts commissionnés ; le recouvrement de son activité d'expertise est effectué en régie sur le fondement d'une tarification établie annuellement par l'Institut. Les sommes recouvrées sont reversées au budget général de la gendarmerie.

Comme pour l'INPS, les actes sollicités par réquisitions tant des magistrats que des OPJ ne sont pas facturés, à l'exception de certaines analyses relatives au fichier national des empreintes génétiques (FNAEG). En revanche, les expertises demandées sous OCE sont facturées au ministère de la justice et ont représenté en 2011 un coût de 496 262 € pour 803 expertises réalisées. Le pourcentage d'expertises

⁵ Au 31 décembre 2011, les juridictions devaient 2,5 M€ à l'INPS pour des prestations effectuées depuis 2007.

facturées est en forte baisse ces dernières années par rapport aux expertises réalisées gratuitement au profit des réquisitions à personnes qualifiées. Ce pourcentage est passé de 14 % en 2005 à 2,9 % en 2011. Le montant global des travaux réalisés par l'IRCGN s'élève en 2011 à 7,26 M€

B - Un mode de gestion dérogatoire de la dépense

1 - La liberté de prescription du juge

Le principe constitutionnel de l'indépendance des juges emporte la liberté pour les juges de prescrire les mesures qu'ils estiment nécessaires à la manifestation de la vérité, en vertu de l'article 81 du code de procédure pénale, ainsi que celle de choisir le prestataire.

L'article 800 du code de procédure pénale prévoit qu' « *un décret en Conseil d'Etat détermine les frais qui doivent être compris sous la dénomination de frais de justice criminelle, correctionnelle et de police. Il en établit le tarif ou fixe les modalités selon lesquelles ce tarif est établi, en règle le paiement et le recouvrement, détermine les voies de recours, fixe les conditions que doivent remplir les parties prenantes et, d'une façon générale, règle tout ce qui touche aux frais de justice en matière criminelle, correctionnelle et de police* ».

Les frais de justice énumérés à l'article R. 92 du code précité sont généralement tarifés, contrairement aux frais de justice assimilés de l'article R. 93. Cependant, certains textes récents ont introduit des tarifs applicables aux frais assimilés.

En matière pénale, les tarifs des frais de justice (criminelle, correctionnelle et de police) sont réglementaires. A titre d'exemple, en application de l'article R. 117 du code de procédure pénale, chaque médecin régulièrement requis ou commis reçoit à titre d'honoraires une somme calculée en fonction de cotations fixées par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé du budget pour chaque catégorie d'examen (examens cliniques et prises de sang), ou d'expertises (autopsies, expertises médico-psychologique, expertises psychiatrique etc.). Les analyses (toxicologiques, psychologiques, en biologie, radiodiagnostic ou mécanique) sont également tarifées (articles R. 118 à R. 120-2).

Les articles suivants du code de procédure pénale fixent les indemnités dues aux personnes chargées des enquêtes sociales et de personnalité ou contribuant au contrôle judiciaire ou au sursis avec mise à l'épreuve ainsi que des médiateurs et des délégués du procureur de la

République. Ils fixent également le paiement des interprètes et traducteurs (article R. 122) et les indemnités qui peuvent être accordées aux témoins et aux jurés ainsi qu'aux citoyens assesseurs. Les articles R. 147 et suivants fixent les frais de garde des scellés, de mise en fourrière et d'immobilisation⁶ et les droits d'expédition et de copie.

Enfin, les articles R. 213-1 et R. 213-2 portent sur les frais des opérateurs de communications électroniques.

Le coût global des prescriptions dépend donc étroitement de l'activité des juridictions, même si toutes les affaires ne génèrent pas des frais de justice et, qu'a contrario, certains frais de justice sont engagés sans qu'il y ait de réponse pénale.

Ces tarifs s'imposent aux magistrats taxateurs et aux greffiers certificateurs appelés à vérifier leur liquidation dans les mémoires de frais. Par exception, certaines expertises ne sont pas tarifées.

2 - L'absence d'assujettissement au code des marchés publics

En application de l'article 1^{er} du code des marchés publics, les marchés publics sont les contrats dont l'existence suppose un accord de volontés entre les parties, sur la chose et sur le prix. Elle implique également que les parties prennent, l'une à l'égard de l'autre, des engagements juridiques contraignants, susceptibles d'être sanctionnés par le juge⁷.

Le juge communautaire considère qu'il y a acte unilatéral, et non contrat, si le prestataire ne dispose ni de la possibilité de négocier le contenu et les tarifs de sa prestation, ni de la faculté de se libérer de ses engagements moyennant un préavis. Cet acte doit édicter des obligations à la seule charge du prestataire et se départir sensiblement des conditions normales de son offre commerciale⁸.

La prescription de frais de justice constitue un acte unilatéral pris par l'autorité judiciaire, en dehors du champ des règles d'un contrat, par lequel est déterminé le contenu de la mission confiée à l'expert et le choix de celui qui l'exécute.

⁶ Frais d'immobilisation décidée en application des articles 131-6 (5°) et 131-14 (2°) du code pénal.

⁷ CJUE, 25 mars 2010, Helmut Müller GmbH, aff. C-451/08, points 62 et 63.

⁸ CJUE, 18 décembre 2007, Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia c/ Administración general del Estado, aff. C-220/06, points 54 et 85.

Autrement dit, les frais de justice ne résultent pas d'un accord de volonté entre l'autorité judiciaire et la personne désignée pour réaliser l'acte exigé dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. Les obligations reposent exclusivement sur la partie prenante, qui ne peut négocier ni le contenu, ni le prix de la mesure prescrite.

La prescription se distingue donc substantiellement des conditions normales d'exécution d'un marché public.

En outre, la jurisprudence ne reconnaît pas de caractère économique aux activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique.

Or, les frais de justice sont des dépenses nécessaires à l'exercice d'une mission régaliennne de l'Etat, à savoir la justice, et sont engagés, liquidés et payés selon des procédures dérogatoires du droit commun. A ce titre, les activités ou actes dont ils résultent ne revêtent pas de caractère économique. Leur réalisation n'est donc pas soumise au code des marchés publics.

Une mise en concurrence analogue à celles prévues par le code des marchés publics peut néanmoins toujours précéder la prescription de frais de justice dans un souci de rationalisation et d'harmonisation de la gestion des frais de justice et de réduction des coûts.

En 2011, la chancellerie a ainsi lancé trois consultations relatives, d'une part à des analyses de traces biologiques aux fins d'identification de profils génétiques et d'alimentation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), d'autre part à des validations de rapprochements opérés par ce fichier entre des profils génétiques. Les titulaires de ces marchés s'engagent ainsi sur un prix unitaire de l'analyse et un délai de production des analyses.

Si l'absence de relations contractuelles justifie l'absence d'intérêts moratoires conventionnels, les intérêts légaux (fixés à 0,71 % pour l'année 2012) s'appliquent aux frais de justice, après mise en demeure en vertu des dispositions de l'article 1153 du code civil, sachant que la certification ou l'ordonnance de taxe, qui valent ordre de paiement, valent mise en demeure.

3 - La particularité de la liquidation de la dépense

L'expert est choisi parmi les personnes physiques ou morales, qui figurent soit sur la liste nationale établie par le bureau de la Cour de Cassation, soit sur une des listes dressées par chaque Cour d'appel. A titre exceptionnel, le juge d'instruction est autorisé à choisir un expert en

dehors de ces listes (article 157 du code de procédure pénale), après lui avoir fait prêter serment préalablement par écrit.

Des garde-fous existent afin d'éviter le paiement d'actes excessivement coûteux.

Au-delà d'un montant fixé à 460 € un devis doit être communiqué, avant le commencement de ses travaux, par l'expert. Ce recours au devis permet d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix, mais n'implique pas pour le magistrat l'obligation de mettre en concurrence plusieurs experts.

Sauf urgence, cette estimation est communiquée au ministère public qui présente ses observations dans le délai de cinq jours, après avoir fait procéder si nécessaire à des vérifications de toute nature sur les éléments de l'estimation présentée par l'expert.

En cas de désaccord, le président de la chambre de l'instruction de la Cour d'appel statue en dernier ressort. Le ministère public peut saisir, par l'intermédiaire du procureur général, le président de la chambre de l'instruction, qui statue dans les huit jours par une décision qui ne peut faire l'objet de recours⁹.

Deux procédures sont applicables avant la mise en paiement des frais de justice.

La certification est une décision administrative qui permet au greffier de vérifier que le paiement d'un acte est conforme au tarif et, le cas échéant, de procéder à son redressement (article 225 du code de procédure pénale).

S'il refuse d'établir le certificat, le greffier demande au ministère public de prendre des réquisitions aux fins de taxe (R. 225 du CPP).

La certification par le greffier ne s'appliquait qu'aux actes inférieurs à 152,45 € et à certains frais limitativement énumérés¹⁰ en fonction de leur nature. Depuis le 20 mars 2012¹¹, le montant plafond de la certification des frais de justice pénale a été aligné sur le montant à partir duquel une estimation du coût des travaux (ou devis) doit être communiqué par l'expert, soit 460 €. Cette modification est sans

⁹ Article R. 107 du code de procédure pénale.

¹⁰ Article R. 224-1 du code de procédure pénale visant les indemnités accordées notamment aux jurés, témoins, parties civiles et interprètes traducteurs, les frais de vérifications médicales, cliniques et biologiques en matière d'alcoolémie, les frais de garde de scellés et de mise en fourrière, les émoluments et indemnités alloués aux huissiers de justice et les indemnités de transport et de séjour des magistrats et greffiers. Article R. 224-2 visant également certains frais assimilés.

¹¹ Arrêté du 20 mars 2012 fixant le montant des dépenses de toute nature soumis à la procédure de certification

incidence sur les dépenses assujetties à la procédure de certification en raison de leur nature.

Aujourd'hui, les services centralisateurs sont donc compétents pour certifier tous les états et mémoires de frais énumérés aux articles R. 224-1 (1 à 8)¹² et R. 224-2¹³ quel qu'en soit le montant et tous les états et mémoires de frais autres que ceux énumérées à ces article dont le montant est inférieur ou égal à 460 euros (seuil fixé par l'arrêté du 20 mars 2012).

Tous les autres actes¹⁴ non tarifés dont le montant est supérieur à 460 € et exceptionnellement certains frais tarifés susceptibles d'une appréciation que le greffier aurait des difficultés à porter, font l'objet d'une ordonnance de taxe.

L'ordonnance de taxe permet au juge taxateur, après réquisition du ministère public, de contrôler le tarif appliqué (article R. 227 du code de procédure pénale). La partie prenante ou le ministère public peuvent faire appel de l'ordonnance de taxe devant la chambre de l'instruction (article R. 228-1 du code de procédure pénale).

Ainsi, le magistrat prescripteur conserve le pouvoir de contrôle et d'appréciation du mémoire présenté et rend une ordonnance de taxe, qui présente un caractère juridictionnel et est susceptible de recours (appel et cassation).

¹² Indemnités accordées aux jurées, aux témoins aux parties civiles, aux interprètes traducteurs et aux personnes mentionnées aux articles R. 121 à R. 121.3 du CPP, frais de vérifications médicales, cliniques et biologiques en matière d'alcoolémie ; frais de garde de scellés et de mise en fourrière ; émoluments et indemnités alloués aux huissiers de justice ; frais de capture ; indemnités de transport et de séjour des magistrats et greffiers.

¹³ Les indemnités accordées aux témoins ; la part contributive de l'Etat à la rétribution des auxiliaires de justice en matière d'aide juridictionnelle ; les indemnités de transport et de séjour des magistrats, des greffiers et des secrétaires des juridictions de l'ordre judiciaire ; les frais postaux des greffes des juridictions civiles nécessités par les actes et procédures ; les frais tarifés des actes faits d'office en matière de mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession.

¹⁴ Ceux relevant de l'article R92 autres que ceux mentionnés à l'article R. 224 -1 et ceux de l'article R. 93 autres que ceux mentionnés à l'article R. 224-2.

II - Des postes de dépense en constante augmentation

1 - L'évolution des frais de justice

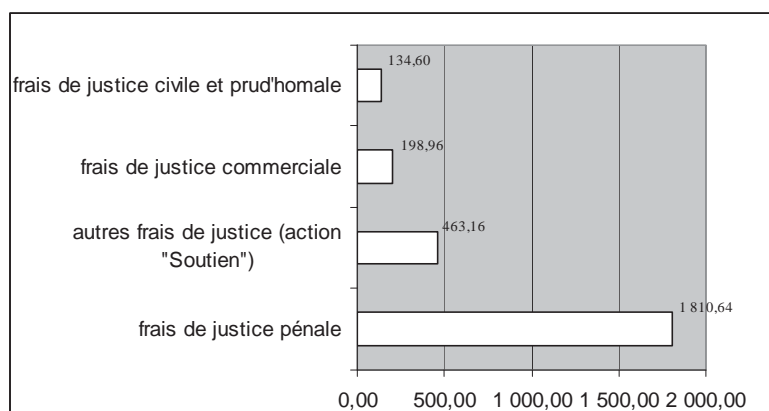
Les frais de justice, déclinés par ordre décroissant de montant sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Évolution des frais de justice de 2006 à 2011¹⁵

En millions d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011	évol 2006/2011
frais de justice pénale	262,37	260,70	270,18	295,70	323,52	401,18	52,9 %
autres frais de justice	70,83	79,65	77,23	77,77	81,24	73,42	3,7 %
frais de justice commerciale	23,23	25,28	30,29	36,00	41,69	42,47	82,8 %
frais de justice civile et prud'homale	22,99	22,98	24,03	23,08	21,38	20,13	-12,4 %
total des frais de justice	379	389	402	433	468	537	41,6 %

Source : ministère de la justice.

¹⁵ Dans ce tableau, en 2008 et en 2009, les frais d'analyses génétiques tiennent compte respectivement de 0,81 M€ et de 2,36 M€ payés dans le cadre des quatre marchés d'analyse « individus » et d'un marché « trace » imputés sur l'action soutien ; en 2011, les frais de justice pénale qui s'élèvent à 401,18 M€ comprennent 98,94 M€ de dépenses liées à l'activité pénale (réforme de la médecine légale).

Volume cumulé des frais de justice de 2006 à 2011 (en M €)

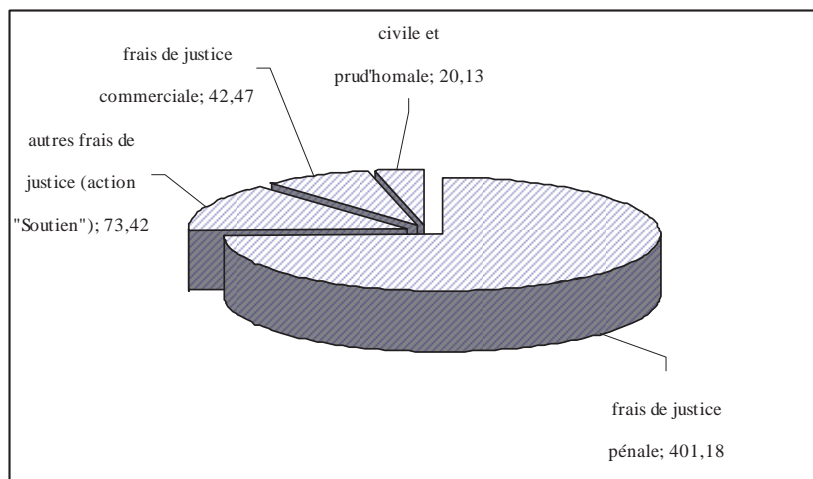
Source : ministère de la justice.

Les frais de justice n'ont cessé d'augmenter depuis 2006, en augmentation de 41,7 % sur les six dernières années et de 14,8 % entre les seules années 2010 et 2011.

Deux postes de dépenses ont été particulièrement affectés par l'augmentation des dépenses de frais de justice :

- les frais de justice pénale, qui représentent près des 2/3 des frais de justice (ils correspondent notamment à des frais d'analyses génétiques et à des frais relatifs aux traductions et à l'interprétariat). Ils ont augmenté de 52,9 % en six ans ;
- les frais de justice commerciale (42,47 M€ en 2011). Ils ont augmenté de 82,8 % en six ans et représentent en moyenne 8 % du volume global. Ils constituent la deuxième composante des frais de justice devant les frais de justice engagés devant les juridictions civiles et prud'homales (20,13 M€ en 2011).

Répartition des frais de justice en 2011



Source : ministère de la justice.

B - Les grands postes de dépense

1 - Une composante principale : les frais de justice pénale

Les frais de justice pénale sont la composante essentielle des frais de justice, représentant en moyenne, sur les six années 2006-2011, 69 % du volume global, soit plus des deux tiers. Ils s'élèvent en 2011 à 401,18 M€ et intègrent, à hauteur de 98,94 M€ les dépenses liées à la réforme de la médecine légale et à la conclusion de transactions avec certains prestataires enregistrées sur l'action « soutien ».

En effet, l'année 2011 a été marquée par le paiement par l'administration centrale de frais de justice relevant habituellement de l'échelon local.

Ils ont augmenté de 138,81 M€ depuis 2006 même si certains postes liés à l'action pénale tendent à se stabiliser. Entre 2010 et 2011, la hausse observée est de 24 %.

Cette augmentation est plus particulièrement sensible en ce qui concerne les postes des frais médicaux, des frais de traduction et d'interprétariat, des frais de location de matériel d'interception et de réquisition des opérateurs téléphoniques.

En 2011, certains comptes de dépenses ont été fusionnés sous Chorus. Ainsi, les honoraires des médecins et expertises médicales

regroupent, outre les examens cliniques et prises de sang, les examens médicaux dans le cadre des gardes à vue ou encore les frais d'analyses génétiques, qui sont deux postes de dépenses spécifiques méritant pourtant un suivi individualisé.

Le compte « autres services et prestations de services » comprend les frais d'interprétariat et de traduction, les honoraires des experts hors expertises médicales (expertises comptables, balistiques, aéronautique...) et d'autres charges externes. Les honoraires juridiques visent les frais en matière de scellés judiciaires, les rémunérations d'intermédiaires et les autres frais d'actes et de procédure dont les frais de publicité.

Evolution des frais de justice pénale entre 2006 et 2011¹⁶

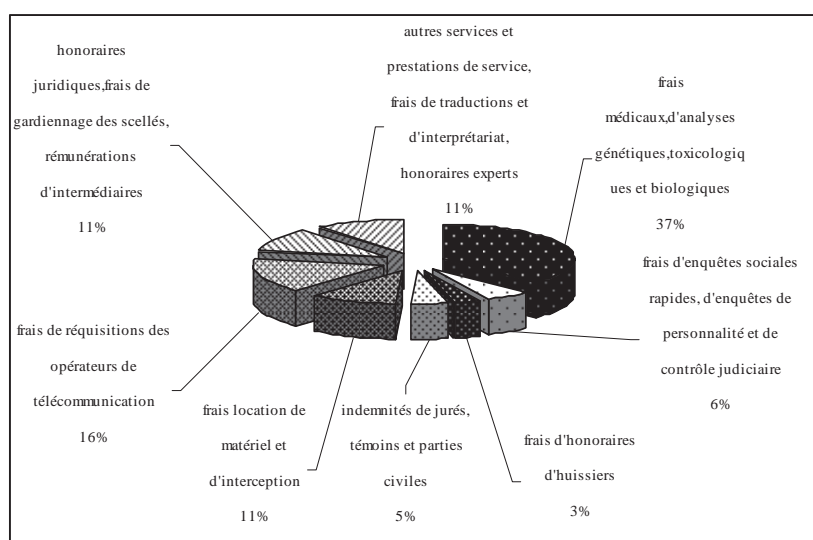
en millions d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	2011
frais médicaux	61,4	65	72,3	75,12	109,1	149,6
frais d'analyses génétiques	20,49	16,78	17,5	20,8	23,2	
frais d'enquêtes sociales rapides, d'enquêtes de personnalité et de contrôle judiciaire	19,818	20,99	22,57	22,7	23,6	22,08
frais d'honoraires d'huissiers	14,3	14,51	15,06	15,27	16,34	13,5
frais de traductions et d'interprétariat	13,207	14,21	16,63	24,4	28,9	
indemnités de jurés, témoins et parties civiles	21,2	22	21,26	20,57	20,47	18,3
autres rémunérations des tiers	11,9	11,7	12			
autres frais	26,494	27,3	44,97	44	46,69	
frais location de matériel et d'interception	16,9	16,5	16,92	22,27	26,2	42,78
frais de réquisitions des opérateurs de télécommunication	38,28	34,6	33,25	32,96	35,6	63,47
frais de gardiennage des scellés	18,311	17,11	15,2	15,22	16,7	
honoraires juridiques						45,32
autres services et prestations de service						43,85
total	262,3	260,7	269,4	293,4	323,5	401,2

¹⁶ - en 2008 et en 2009, les frais d'analyses génétiques tiennent compte respectivement de 0,81 M€ et de 2,36 M€ payés dans le cadre des quatre marchés d'analyse « individus » et d'un marché « trace » imputés sur l'action soutien ; en 2011 les dépenses tiennent compte des dépenses liées à l'activité pénale payées que le BOP Central et qui ont été imputées à l'action « soutien » (frais d'analyses génétiques et toxicologiques pour 7,74 M€ et protocoles nationaux avec deux opérateurs de communications électroniques pour 27,28 M€, six sociétés de location de matériel d'interceptions 15,73 M€ et une société de chrono-localisation 4,20 M€, soit au total 47,21M€).

En tout état de cause les évolutions de la nomenclature budgétaire devraient permettre de suivre de manière cohérente l'évolution de la dépense des frais de justice.

En 2011 la structure des frais de justice en matière pénale est la suivante :

Structure des frais de justice pénale en 2011



Source : Cour des comptes/RAP 2011

L'évolution des frais de justice pénale trouve son origine dans l'entrée en vigueur de réformes qui ont contribué à l'augmentation de l'activité pénale et ont créé une dynamique inflationniste de certaines prescriptions. Les revalorisations tarifaires ont pour leur part influé sur l'effet prix.

L'effet « volume » est plus sensible dans le domaine médical ainsi que dans ceux des analyses génétiques et des interceptions judiciaires.

a) Les frais liés aux examens médicaux

La progression constante des prescriptions dans le domaine médical¹⁷ (85,8 M€ en 2010, montant non déterminé en 2011), premier poste de dépense en matière pénale, résulte à la fois de la survenue de réformes en matière de sécurité routière et des revalorisations tarifaires.

Ainsi en matière de sécurité routière, la loi n° 2003-87 du 3 février 2003 relative à la conduite sous l'influence de stupéfiants qui a créé les contrôles dits aléatoires et l'arrêté de 2008 qui a homologué le recours aux tests salivaires¹⁸ en remplacement des prélèvements urinaires ont eu pour conséquence d'augmenter le nombre des dépistages de stupéfiants et des prescriptions d'examen médicaux et d'analyses toxicologiques, payables sur frais de justice. Les analyses toxicologiques sont cependant effectuées par les laboratoires publics, généralement gratuitement, car demandés sous réquisition.

Par ailleurs la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté a développé le recours à l'expertise psychiatrique, que ce soit en début ou en fin de placement.

b) Les interceptions téléphoniques et de communications électroniques

Le coût cumulé des frais de réquisitions des opérateurs de télécommunications et des frais de location de matériel d'interception s'est élevé à 329,41 M€ de 2006 à 2011.

Près de 70 % sont des frais de réquisitions des opérateurs de télécommunications. Ils constituent le deuxième poste de dépense en dépit de la mise en place de la tarification réglementaire instaurée en 2006 et en 2007, d'une part en matière de production et de fourniture de données de communications électroniques instaurée par le décret n° 2006-358 du 24 mars 2006 et l'arrêté du 22 août 2006, d'autre part en matière d'interceptions de communications électroniques par les décrets

¹⁷ Les frais médicaux correspondent principalement aux examens effectués au cours de l'enquête (examens des gardés à vue, examen des victimes, autopsies), aux examens psychiatriques, médico-psychologiques et psychologiques ainsi qu'aux examens toxicologiques, biologiques et radiologiques.

¹⁸ Le dispositif mis en place par l'arrêté de 2008 favorise l'augmentation des contrôles dès lors que les tests peuvent être pratiqués hors la présence d'un médecin. Lorsque leurs résultats sont positifs, ils induisent des mesures complémentaires qui ont également un impact sur les frais de justice (frais d'analyses en vue de la recherche de stupéfiants et, le cas échéant, frais d'analyses en vue de la recherche de médicaments psycho actifs, frais d'expertise toxicologique, frais de déplacement du médecin).

n° 2007-1519 du 22 octobre 2007 et n° 2007-1520 du 22 octobre 2007¹⁹ ainsi que par l'arrêté du 22 octobre 2007.

Cette tarification a induit une économie de cinq millions d'euros réalisées sur les années 2007 à 2009. Les mesures prises depuis 2006 pour maîtriser les coûts dans ce domaine sont désormais contrebalancées par la croissance en « volume » des interceptions qui ont augmenté de 65 % en quatre ans pour atteindre en 2011 le chiffre de 43 000, contre 10500 en 2003. Pour la seule année 2011, l'augmentation du coût des interceptions et de la location de matériel a été de 73 %.

Les réquisitions portant sur de nouvelles prestations, coûteuses et non tarifées (géolocalisation Internet) sont à l'origine en 2010 d'une augmentation de 8,1 % par rapport à 2009, pour la première fois depuis quatre ans, du coût des interceptions téléphoniques et de communications électroniques.

27 % de ces frais correspondent aux dépenses de location de matériel d'interception qui ne sont pas tarifés et dont la progression de neuf millions d'euros entre 2008 et 2010 a été significative (+ 31,6 % en 2009, +17,5 % en 2010) en raison du coût du perfectionnement de ce matériel et de l'augmentation du nombre des interceptions judiciaires.

La mise en place de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) au cours de l'année 2013 a vocation à limiter le coût de ce poste de dépense.

Elle devrait en effet générer des économies importantes en matière de frais de justice grâce à la suppression de frais de location de matériel d'interception et à la réduction des frais de réquisition des opérateurs de communications électroniques. Sur le plan organisationnel, elle devrait en outre induire des économies de frais de fonctionnement et de personnel (titre 2) grâce à la suppression des circuits de traitement déconcentrés de près de 450 000 factures annuelles.

¹⁹ Bien que ces textes datent du mois d'octobre 2007, les effets de la tarification des prestations d'interception de communication téléphoniques proprement dites ont eu un impact dès le début de l'année. En effet, en l'absence de tarif, ces prestations relevaient de la procédure de taxation. Une note de la chancellerie, en date du 13 décembre 2006, donnait pour instruction de taxer ces prestations, en l'attente de la parution des textes de tarification, à hauteur de 88 euros HT, par interception, quelle qu'en soit la durée. Ce montant a été repris par les textes susmentionnés.

c) Les analyses génétiques

La progression des frais d'analyses génétiques est surtout sensible depuis 2007 où ces frais sont passés de 16,8 M€ à 23,3 M€ (+38 %) en 2010.

Le développement des prescriptions d'analyses génétiques réalisées à partir, soit de prélèvements biologiques effectués sur individus²⁰, soit des traces biologiques, résulte de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure qui a élargi le périmètre des infractions conduisant à une inscription au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

La réduction significative du coût unitaire des analyses obtenues dans le cadre des marchés publics signés depuis 2005 dans le domaine des analyses génétiques (quatre en 2005, 2007, 2008 et 2009 en matière d'analyses « individus », pour les personnes condamnées, et un en 2009 en matière d'analyses « traces ») concernant essentiellement la délinquance de masse, a été contrebalancée par l'augmentation des analyses demandées.

Leur progression a été plus significative à partir de 2009 (+19,1 % et + 11,3 % en 2010) en raison du développement des analyses génétiques dans les investigations pénales, ces analyses demeurant particulièrement nombreuses, et de ce fait, coûteuses, en matière criminelle.

2 - La progression des frais de justice commerciale

Quoique moins importants en volume, les frais de justice commerciale (42,47 M€ en 2011) constituent désormais une composante plus importante que les frais de justice en matière civile (20,13 M€). Ils ont progressé de manière très significative (+82,8 % entre 2006 et 2011).

Cette progression est le résultat de plusieurs réformes dont les effets sur les frais de justice se sont pleinement manifestés sur les gestions 2008 (+20 % rapport à 2007), 2009 (+19 %) et 2010 (+16 %).

Cette dépense est passée de 23,2 M€ en 2006 à 41,7 M€ en 2010 pour plusieurs raisons :

- le décret n° 2006-1709 du 23 décembre 2006 qui a supprimé la possibilité pour le greffier de commerce de demander aux parties une provision pour frais de procédure a entraîné une augmentation des frais avancés par le Trésor ;

²⁰ En vue de la saisie de leurs empreintes génétiques dans le fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

- le décret n° 2007-812 du 10 mai 2007 relatif à la forfaitisation du tarif des greffiers de commerce prévoit désormais le paiement d'un acompte en début de procédure et non plus à l'issue de la procédure ;
- la suppression de 55 tribunaux de commerce dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire de 2009 a accéléré les demandes de remboursement présentées par les greffiers de commerce concernés.

Au-delà des réformes, cette progression traduit les difficultés économiques des entreprises constatées depuis quatre ans qui induisent une augmentation des frais avancés par le Trésor en cas d'impécuniosité du débiteur. Non seulement les procédures de liquidation d'entreprises, qui entraînent des frais de justice commerciale, sont plus nombreuses depuis 2008, mais tel est également le cas de la proportion de dossiers totalement ou partiellement impécunieux (dans ce dernier cas les actifs sont inférieurs à 3000 €²¹).

3 - La diversité des frais de justice de l'action soutien

L'essentiel de ces frais est constitué de frais postaux (55,64 M€ en 2011 sur 73,42 M€) jusqu'au 1^{er} janvier 2012, date à laquelle ces frais sont comptabilisés en frais de fonctionnement. La gestion centralisée des marchés publics passés entre la Poste et le ministère explique le rattachement de ces frais à l'action « soutien ».

Les autres frais payés par le BOP central du programme 166 « Justice judiciaire » comprennent des indemnités diverses, au nombre desquelles l'indemnisation des victimes de violences, des victimes d'atteinte aux biens, des personnes ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement ainsi que les frais liés aux révisions et erreurs judiciaires et certains frais mis en paiement au niveau de l'administration centrale sur la base de conventions ou de marchés publics (convention SNCF pour les transfèrements judiciaires, marché Air France pour les transfèrements judiciaires, les extraditions, les déplacements des témoins, des parties civiles et des experts, marché de transport de scellés et de dossiers de procédure).

En 2011, l'action soutien a supporté 98,94 M€ de frais de justice pénale liés à la réforme de la médecine légale et à la conclusion de transactions avec certains prestataires, tels des opérateurs téléphoniques ou des laboratoires d'expertises génétiques.

²¹ 70% des procédures sont impécunieuses.

4 - La maîtrise des frais de justice civile et prud'homale

Contrairement aux frais de justice commerciale, les frais de justice engagés devant les juridictions civiles et prud'homales (ces derniers représentant un très faible poids de la dépense de l'action civile) sont en régression. Ils sont passés de 22,9 M€ en 2006 à 24,03 M€ en 2008 et ont amorcé une baisse dès 2009 (23,08 M€) qui s'est poursuivie jusqu'en 2011 (20,13 M€).

Des économies ont été réalisées en matière de frais d'enquêtes sociales à la suite de la mise en place d'une tarification, fixée à 500 euros, de l'indemnité versée aux enquêteurs sociaux et de la forfaitisation des frais de déplacement prévue par le décret n° 2009-285 du 12 mars 2009 modifié par le décret n° 2011-54 du 13 janvier 2011. Ces frais d'enquêtes sociales conduites en matière civile sont ainsi passés de 6,58 M€ à 4,67 M€ en 2011.

C - Les facteurs de l'augmentation des frais de justice en prix et en volume

La Cour a déjà relevé à plusieurs reprises, en particulier dans ses notes d'exécution budgétaire, que l'accroissement des dépenses de frais de justice est étroitement lié au développement de l'activité juridictionnelle et au recours accru à des procédés technologiques nouveaux. Cet accroissement est observé à la fois en volume et en prix. L'effet prix résulte essentiellement de la hausse de certains tarifs.

1 - L'effet prix est lié notamment à la revalorisation des tarifs

a) La revalorisation des tarifs

Plusieurs tarifs ont récemment fait l'objet de revalorisations qui viennent accroître le montant des frais de justice.

Dans le domaine médical, les revalorisations successives (au 1er août 2006, 1er juillet 2007 et 1er janvier 2011) de la lettre C qui détermine le tarif de certaines prestations (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes...) et celle prévue par le décret n° 2008 - 764 du 30 juillet 2008 qui a conduit à augmenter de 25 % le tarif des honoraires des experts psychiatres et qui prévoit l'application d'un tarif majoré pour les expertises concernant les victimes d'infractions sexuelles, et non plus seulement sur leurs auteurs, ont sensiblement concouru à l'augmentation des frais médicaux.

Depuis 2008, l'augmentation des frais relatifs aux traductions et à l'interprétariat fait écho à une internationalisation croissante de l'activité judiciaire. Elle s'est amplifiée en 2009 (+47 %) en raison de la revalorisation des tarifs et a continué à se faire sentir en 2010 (+18,2 %). Le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et son arrêté d'application du 2 septembre 2008 ont en effet procédé à une revalorisation du tarif de l'heure d'interprétariat.

Le tarif des interprètes, qui variait précédemment entre 14,79 et 16,58 € a été fixé à 25 € de l'heure à compter du mois de septembre 2008 puis à 42 € de l'heure, à compter du 1er mars 2009. En outre, le décret a créé des majorations pour la première heure d'interprétariat (+ 40 %) et pour les missions de nuit, de week-end et les jours fériés. Le tarif des traducteurs est passé de 12,50 € à 25 € la page.

Au TGI de Paris, la dépense d'interprétariat a progressé de 39 % en 2010 à 7,6M€ contre 5,47M€ en 2009. Depuis 2007, ce poste de dépense a presque triplé, soit 168 % de hausse.

Par ailleurs, la revalorisation des tarifs alloués aux huissiers audienciers en application du décret n° 2007-1388 du 26 septembre 2007 et l'augmentation de l'activité judiciaire ont induit une hausse de la dépense (+13 % de 2007 à 2010).

Enfin, en 2010 a été observée la reprise à la hausse de 9,4 % des frais de gardiennage de scellés. Ils s'étaient pourtant stabilisés à la suite d'un audit de modernisation sur la gestion des scellés mené en 2007 par cinq inspections relevant des ministères de la Justice, de la Défense et de l'Intérieur qui avait conclu à la nécessité d'instaurer un contrôle effectif de la durée de garde des véhicules en fourrière et de développer leur vente durant l'instruction.

b) La prise en compte des cotisations sociales

Conformément à une évolution commandée par l'interprétation du juge communautaire à l'égard des expertises médicales réservant l'exonération de la TVA aux seules expertises qui poursuivent, à titre principal, un but thérapeutique, les prestations réalisées par les collaborateurs occasionnels du service public de la justice (COSP), à savoir les expertises judiciaires tous domaines confondus, pourraient, selon l'analyse de la direction de la législation fiscale, être assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dans la mesure où il n'existe aucun lien de subordination entre le ministère de la justice et eux.

Parallèlement, la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999 assimile ces COSP à des

salariés puisqu'elle prévoit leur affiliation au régime général – sans pour autant que cette affiliation ne crée de lien de subordination. Le décret n° 2000-35 du 17 janvier 2000 prévoit ainsi en application de cette loi le calcul de la part employeur des cotisations sociales des COSP. Le coût de cette mesure, qui n'a encore reçu aucune application, est estimé à 30 M€ dans le dernier budget triennal.

L'application de prélèvements sociaux apparaît pourtant difficilement compatible avec l'assujettissement à la TVA – cette taxe ayant vocation à s'appliquer à une activité économique exercée sans lien de subordination.

Il s'avère donc urgent d'examiner la combinaison des règles sociales et fiscales applicables aux rémunérations des expertises judiciaires au risque de créer des difficultés de financement budgétaire. Selon l'estimation de la Chancellerie, l'application cumulée des charges patronales et de la TVA aurait pour effet d'augmenter la dépense en matière d'expertises judiciaires de plus de 40 %.

Au-delà de la question de l'assujettissement à la TVA et aux cotisations sociales, il convient de s'interroger plus généralement sur les prestations d'expertise. Il apparaît en effet que sous cette dénomination deux grandes catégories de prestations sont assurées au profit des autorités judiciaires.

Les expertises de masse correspondent pour l'essentiel aux mesures techniques d'investigation. Elles donnent lieu, soit à une mise en concurrence dans le cadre de la passation de marchés, soit à une tarification qui pourrait relever systématiquement de la procédure de certification. Elles pourraient à ce titre être aisément distinguées des expertises complexes faisant nécessairement appel à la procédure de taxation sous la responsabilité du juge.

Sans remettre en cause le principe de l'indépendance du juge, cette distinction permettrait de généraliser à la fois la mise en concurrence pour un certain nombre d'analyses ou d'expertises, telles les analyses génétiques et de réserver la procédure de la taxation aux expertises les plus complexes.

2 - L'effet volume

Une hausse en volume est constatée dans plusieurs domaines.

Ainsi, pour les analyses génétiques, les quatre marchés publics en matière d'analyses génétiques ont conduit à une réduction significative du coût unitaire de l'analyse génétique sur individus (67 €HT en 2005, 23 € HT en 2007, 17 € HT en 2008 et 2009) et de l'analyse sur traces

biologiques (92 € HT au lieu d'un coût moyen hors marché de 265 €HT). Celle-ci a été contrebalancée par la hausse continue en 2009 et 2010 du nombre d'analyses demandées (50 000 analyses pour le marché « individus », 60 000 pour le marché « traces »).

La même tendance est vérifiée pour les interceptions téléphoniques ou encore les autopsies.

L'effet volume résulte à la fois du recours accru à la preuve scientifique mais aussi de la multiplication des dispositions législatives et organisationnelles comme cela est développé ci-après.

a) L'influence de la politique pénale sur le montant des frais de justice

La matière pénale fait de plus en plus place à la recherche de la preuve, dans un contexte de développement des techniques scientifiques.

Le rôle décisif de l'ADN dans l'élucidation des affaires pénales explique le recours accru à des expertises coûteuses en frais de justice pour répondre à l'impératif de performance des services enquêteurs. Alors que peu de laboratoires pratiquaient initialement l'analyse génétique, ils sont désormais nombreux à proposer cette prestation.

Le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG), créé en 1998, caractérise ce phénomène. Initialement limité aux infractions à caractère sexuel, l'enregistrement des profils génétiques dans cette base de données a été progressivement élargi, notamment par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 relative à la sécurité intérieure, à toutes les infractions désormais listées à l'article 706-55 du code de procédure pénale.

Le taux de signalisation au FNAEG des individus mis en cause constitue d'ailleurs un indicateur de performance des programmes n° 176 « police nationale » et n° 152 « gendarmerie nationale » de la mission « sécurité ».

Au 31 décembre 2011, le fichier comptabilisait 1 834 537 personnes identifiées (dont 372 123 condamnées et 1 462 414 mises en cause pour crime ou délit) et 116 110 traces non résolues. Les profils pris en compte sont ceux déterminés à partir de traces prélevées sur les scènes d'infractions (« traces ») et ceux de personnes condamnées ou mises en cause, de cadavres non identifiés et de proches des personnes déclarées disparues (« individus »).

Pour autant, les prélèvements de traces, une fois analysés, ne permettent pas toujours de renseigner le FNAEG. Ainsi, en 2011, les

124 659 supports ou objets analysés par les deux laboratoires publics (IRCGN et INPS) n'ont donné lieu qu'à l'inscription au total de 13 842 profils génétiques au FNAEG (soit 11,1 %).

En effet, alors que les empreintes « individus », réalisées directement sur la personne, sont généralement facilement utilisables puisqu'immédiatement rattachables à une personne identifiée, il n'en est pas de même pour les empreintes « traces », prélevées sur le lieu de l'infraction.

Tous les profils issus de traces intégrés dans le FNAEG ne sont donc pas utilisables, sauf à réaliser un travail d'enquête subséquent.

Si le directeur général de la police nationale reconnaît que les résultats d'analyse ne sont pas toujours satisfaisants, il considère cependant que ces techniques ont été un facteur d'efficacité incontestable dans le cadre de la lutte contre la délinquance de masse. Le directeur général de la gendarmerie nationale estime également que ces analyses facilitent l'élucidation tant des crimes que des délits, l'identification de leurs auteurs et l'administration de la preuve.

Le constat de cette évolution s'inscrit dans le cadre du plan d'action police technique et scientifique (plan PTS) de 2008-2010, qui a été reconduit pour la période 2011-2013. Ce plan prévoit le développement de la police technique et scientifique dans la gendarmerie nationale et à la police nationale pour lutter contre la délinquance de masse, particulièrement contre les cambriolages et les vols de véhicules.

On observe en conséquence un accroissement du nombre de prélèvements réalisés sur les scènes d'infraction et donc du nombre d'analyses effectuées dans les laboratoires. Depuis la mise en œuvre du premier plan PTS, le nombre mensuel de réquisitions de demandes d'analyses de traces biologiques établies par les officiers de police judiciaire de la gendarmerie a ainsi plus que triplé, passant de 902 en 2008 à 2803 en 2011.

Le recours à l'ADN est un moyen de preuve parmi d'autres, qui ne doit pas empêcher de recourir à d'autres techniques – comme les empreintes digitales, qui renseignent ainsi le fichier automatisé des empreintes digitales (FAED), riche de 4 116 134 d'identifications de personnes mises en cause pour crime ou délit et de 220 522 traces non résolues.

Au-delà du recours accru aux preuves biologiques, les frais de justice supportent également une augmentation de l'usage des interceptions judiciaires. Celle-ci s'explique par la banalisation de l'identification des auteurs *via* leur téléphone portable. Ainsi, depuis la loi

n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, l'article 706-95 du CPP prévoit que le juge des libertés et de la détention autorise, sur requête du procureur de la République, l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications.

Plus globalement, l'importance croissante de la preuve implique une dépendance accrue de la matière pénale aux nouvelles techniques. Les réquisitions portent déjà sur des prestations innovantes mais coûteuses, telles la géolocalisation et l'interception de communications électroniques. A terme, une fois résolues diverses questions juridiques et techniques, les chaînes de géotypage des laboratoires publics pourraient être remplacées par des mallettes d'analyse génétique directement utilisées par les officiers de police judiciaire. Le problème du coût des consommables nécessaires pour ces analyses, qui représente ainsi déjà sept millions d'euros annuels pour la gendarmerie, se poserait alors plus fortement.

Les nouvelles réponses pénales résultant de cette culture de la preuve engendrent ainsi des frais de justice supplémentaires.

Dans le cadre de son pouvoir d'appréciation des poursuites, le Parquet peut décider de mettre en œuvre des mesures alternatives aux poursuites. Celles-ci visent essentiellement à désengorger les juridictions.

Elles peuvent prendre la forme, en fonction de la nature et de la gravité des infractions commises, d'un rappel à la loi auprès de l'auteur des faits, d'une demande de régularisation de sa situation au regard du droit, d'une médiation pénale avec la victime lorsque les parties s'y accordent, d'un stage de citoyenneté ou encore d'un stage de sensibilisation à la sécurité routière en cas d'infraction à l'occasion de la conduite d'un véhicule.

De façon similaire, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance instaure un stage de responsabilité parentale, un stage de sensibilisation aux dangers de l'usage de produits stupéfiants et une sanction-réparation. Ces mesures impactent également les frais de justice, dans la mesure où la notification de la mesure et son contrôle font intervenir un délégué du procureur de la République, rémunéré sur frais de justice.

Les chefs de cour se trouvent ainsi tenus de choisir entre dégager du temps pour les magistrats en recourant à ces mesures alternatives aux poursuites et payer les frais de justice qu'elles engendrent.

La multiplication des dispositions normatives ouvrant notamment de nouveaux droits aux victimes est également un facteur d'augmentation des frais de justice.

b) L'augmentation des frais de justice issue des évolutions législatives et organisationnelles

Les réformes pénales

Depuis une dizaine d'années, nombre de nouveaux textes législatifs en matière pénale, impliquent des mesures dont les coûts organisationnels et de frais de justice ne sont pas négligeables.

L'augmentation de la dépense des frais d'enquêtes sociales rapides, d'enquêtes de personnalité et de contrôle judiciaire (+19 % depuis 2006) résulte du recours accru au contrôle judiciaire surtout depuis 2008.

A titre d'exemple peut être citée la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui prévoit qu'un mineur doué de discernement est obligatoirement entendu dans toute procédure le concernant, lorsqu'il en fait la demande, ou la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs qui précise qu'une requête aux fins d'ouverture d'une mesure de protection d'un majeur comporte obligatoirement un certificat médical.

Cette loi a également introduit l'article 706-115 du CPP qui exige que toute personne sous curatelle ou tutelle, qui doit être jugée, soit soumise préalablement à une expertise médicale.

La loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et à la déclaration d'irresponsabilité pénale pour cause de trouble mental prévoit également que les personnes présentant un risque élevé de récidive, après exécution de leur peine d'incarcération, soient placées en rétention de sûreté. Cette procédure implique des frais d'expertises médicales en vue de la première mesure de placement en rétention de sûreté, avant son expiration, et en cas de demande de levée de cette mesure par la personne concernée.

La loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011, dite LOPPSI 2, introduit en matière de sécurité routière des peines obligatoires de confiscation du véhicule en cas de conduite sans permis et en cas de récidive de conduite en état d'ivresse, après usage de stupéfiants ou à grand excès de vitesse. Ces confiscations entraînent des frais d'enlèvement et de gardiennage des véhicules, estimés à 17,2 millions d'euros.

Cette loi autorise également, en dehors de toute procédure judiciaire, des prélèvements sur les cadavres non identifiés, ce qui risque d'augmenter les dépenses d'analyses génétiques.

Enfin, un amendement parlementaire a fait de la vente à la sauvette un délit. Les procédures qui en découlent nécessitent le recours à des interprètes, ce qui contribue à une hausse des frais de justice.

La loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge prévoit que le juge des libertés et de la détention se prononce systématiquement dans un délai de quinze jours à compter de l'hospitalisation d'office sur sa prolongation – cette intervention n'avait lieu auparavant que si la personne concernée la demandait. De façon similaire, le juge des libertés et de la détention peut être saisi ou se saisir à tout moment d'une demande de mainlevée immédiate de la mesure.

Ces dispositions ajoutent des missions aux juges des libertés et des détentions. Elles pèsent également sur les frais de justice puisque, dans les deux cas, pour se prononcer, le juge est appelé à ordonner des expertises psychiatriques.

La loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs prévoit l'introduction en correctionnelle dans certains ressorts de Cour d'appel d'assesseurs citoyens, qui sont rémunérés sur frais de justice.

Les récentes évolutions législatives tendent à accroître les cas où les expertises psychiatriques sont obligatoires en matière pénale. En conséquence, leur nombre a augmenté de 149 % entre 2002 et 2009, alors que le nombre d'experts psychiatres inscrits sur les listes des cours d'appel est resté constant. Le ratio d'expertises par expert est ainsi passé de 61 à 151 sur la même période.

La loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines prévoit ainsi des mesures incitatives pour augmenter le nombre d'experts psychiatres judiciaires.

Le cas de la réforme de la médecine légale

Enfin, la réforme de la médecine légale organisée par la circulaire du 27 décembre 2010, est entrée en vigueur le 15 janvier 2011. Selon le nouveau schéma directeur, les examens de médecine légale, qui étaient jusqu'alors réalisés par des praticiens libéraux, directement sur place, c'est-à-dire dans les services de police ou les unités de gendarmerie, doivent désormais être effectués dans des structures dédiées implantées

dans les établissements publics de santé. Les autopsies doivent ainsi être réalisées dans un des trente instituts médico-légaux (IML) et les examens de médecine légale du vivant (examens des gardés-à-vue et des victimes) dans l'une des quarante-sept unités médico-judiciaires (UMJ).

Par ailleurs, la réforme met en place un réseau de médecins libéraux intervenant sur les zones géographiques dans lesquelles une structure dédiée à la médecine légale du vivant ne se justifie pas.

A titre dérogatoire, des praticiens appartenant au réseau de proximité peuvent être requis de façon ponctuelle – avec l'accord du procureur de la République – ou permanente – dans le cadre de conventions établies entre les juridictions, les services de la police et les unités de la gendarmerie et les structures médico-légales. Ces prestations continuent de faire l'objet d'un paiement à l'acte sur frais de justice.

Le paiement à l'acte sur frais de justice reste également la règle pour les levées de corps, le gardiennage des scellés, les examens complémentaires réalisés par les structures médico-légales et les interventions de l'IML de Paris.

Ce nouveau schéma d'organisation s'est accompagné d'une refonte des modalités de financement de la médecine légale. Désormais, les examens relevant du périmètre de la réforme ne font plus l'objet d'un paiement à l'acte sur les budgets alloués aux cours d'appel, mais d'un financement annuel et forfaitaire versé par l'administration centrale directement à chaque structure. En dehors de ce périmètre, les prestations continuent à faire l'objet d'un paiement à l'acte par les cours d'appel.

Cette nouvelle organisation continue donc de peser sur les frais de justice mais allège leur traitement par les juridictions.

Toutefois, la réforme de la médecine légale connaît des difficultés de mise en œuvre, qui ont été signalées à la Cour. Sur 47 ressorts de TGI, une quinzaine (dont Montpellier et Versailles) poserait problème.

En effet, certaines structures ne sont pas opérationnelles faute de disposer d'un personnel hospitalier suffisant pour mener à bien toutes ces missions et ne réalisent donc pas des examens de gardés-à-vue. En outre, certaines unités de gendarmerie ou de police éloignées des centres médico-légaux déplorent de devoir mobiliser des effectifs pour les escortes de gardés à vue jusqu'à une UMJ.

Le ministère de l'intérieur évalue à 500 ETP les effectifs chargés des escortes des gardés à vue vers les hôpitaux, étant précisé que les policiers assurent 80 % des gardes à vue.

Cette situation a pour conséquence la prise en charge, sur le budget des frais de justice des cours d'appel, d'examens qui auraient vocation à être financés au titre des crédits délégués aux établissements de santé.

En conséquence, des équipes mobiles, financées sur le programme n° 166, ont été mises en place pour assurer des examens médicaux dans les locaux des commissariats ou unité de gendarmerie. Parallèlement, les cours d'appel continuent d'avoir recours au réseau de proximité, ce qui pèse sur leur budget de frais de justice.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Les frais de justice sont un poste de dépenses du ministère de la justice correspondant à des charges très diverses qui sont engagées sur la prescription du juge, dans le cadre de sa liberté constitutionnelle, afin de contribuer à la manifestation de la vérité.

Par leur absence d'assujettissement aux procédures des marchés publics, et leurs règles particulières en matière de dépense, les frais de justice relèvent de modes de gestion dérogatoires.

Au cours des années récentes, la dépense globale, qui n'est pas consolidée, s'est fortement accrue, en raison notamment du nombre de réformes législatives et organisationnelles dont l'impact financier a été mal estimé au regard de leur coût final.

S'agissant plus particulièrement des dépenses d'expertise, la Cour relève que les dispositions législatives et réglementaires adoptées il y a plus de dix ans en matière d'assujettissement des collaborateurs occasionnels du service public aux cotisations sociales n'ont pas été mises en œuvre alors que se trouve désormais posée la question concurrente de l'application de la TVA à ce type de prestations.

Dans le cas particulier des expertises de masse dont relèvent les techniques d'investigation en fort développement, la généralisation de la concurrence dans le cadre de marchés, serait de nature à contribuer à des économies.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1- mettre en place une analyse du coût global des frais de justice, intégrant ceux supportés par le ministère de l'intérieur ;

2- renforcer les études d'impact des projets de loi lorsque leurs dispositions ont pour effet d'augmenter automatiquement les frais de justice et recourir, chaque fois que cela paraît utile, à l'expérimentation ;

3- clarifier rapidement le régime de la TVA et celui des cotisations sociales applicable aux expertises judiciaires ;

4- examiner l'opportunité de distinguer les expertises de masse, soumises soit à tarification, soit à une mise en concurrence dans le respect du principe de l'indépendance du juge, de celles nécessitant une analyse circonstanciée sous le contrôle direct du juge.

Chapitre II

Des prévisions budgétaires peu réalistes

I - La sous-budgétisation chronique

Le budget du ministère de la justice supporte aujourd'hui l'intégralité des dépenses imputées sur frais de justice alors même qu'il n'en est pas directement prescripteur puisque comme cela a été mentionné précédemment plus de 60 % les prescriptions émanent d'officiers de police judiciaire (OPJ).

Au sein du budget du ministère de la justice, les frais de justice relèvent du programme 166 « Justice judiciaire » où ils sont répartis par action et sous action.

Les dépenses relatives aux frais de justice relèvent du titre 3 « dépenses de fonctionnement ²² » et sont réparties entre cinq actions sur les huit que compte le programme 166.

L'action n° 1 « Traitement et jugement des contentieux civils » concerne l'ensemble des décisions rendues en matière civile, commerciale ou sociale par les cours d'appel, tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, conseils de prud'hommes et tribunaux de commerce. Les frais de justice qui s'y rapportent représentent 13,5 % de la dépense totale des frais de justice en 2011.

L'action n° 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » recouvre d'une part les moyens nécessaires à la

²² Hors dépenses de personnel qui relèvent du titre 2

conduite, par les parquets, de la politique générale de lutte contre la délinquance, d'autre part l'ensemble des décisions rendues par les juridictions judiciaires qui se prononcent sur la culpabilité des personnes poursuivies et sur les peines qui leur sont, le cas échéant, appliquées. Celles-ci statuent en outre sur le dédommagement des victimes.

70 % des crédits frais de justice sont imputés sur cette action en 2011. Ils permettent de couvrir les examens médicaux, analyses génétiques, interceptions judiciaires, recours à des interprètes, etc.

L'action n° 3 « Cassation » enregistre les moyens permettant à la Cour de Cassation de remplir sa mission, de garantir la régularité des décisions judiciaires qui lui sont déférées et de veiller à l'homogénéité de l'application du droit sur l'ensemble du territoire. Les frais de justice correspondent aux frais postaux liés aux procédures, aux honoraires d'experts de médecins ou d'interprètes. Ils représentent 0,5 % de la dépense globale des frais de justice, tandis que l'action n° 5 « Enregistrement des décisions judiciaires » supporte 0,33 % des frais de justice constitués principalement de frais postaux et frais de téléphonie permettant le fonctionnement du Casier judiciaire national.

L'action n° 6 « Soutien »²³ supporte 17 % de la dépense totale des frais de justice en 2011. Elle regroupe, outre l'ensemble des frais postaux mis en paiement par les juridictions et imputés au titre des frais de justice (liés aux procédures pénales, civiles et prud'homales), certaines indemnités résultant de décisions judiciaires ainsi que certains frais mis en paiement au niveau de l'administration centrale (marchés de transports aériens, marchés de transport de dossiers et de scellés, marchés d'analyses génétiques sur individu).

A - Le poids croissant des frais de justice

Après un doublement entre 1988 et 1995 et une relative stabilisation jusqu'en 2001, les frais de justice ont connu à partir de 2002 une forte progression jusqu'en 2005, année durant laquelle ils ont atteint un montant de 487 M€ nombre de juridictions ayant alors cherché à mettre en paiement le maximum de mémoires en instance, tant que les crédits étaient évaluatifs.

Ainsi de 2002 à 2005, la dépense « frais de justice », qui échappait jusque là à tout contrôle, a progressé de 68 % et de 82 % pour les seuls frais de justice pénale avec une évolution très significative des frais de

²³ L'action 6 recouvre l'ensemble des moyens humains et budgétaires qui ne peuvent être ventilés sur les autres actions.

réquisitions de téléphonie, de location de matériels d'interception téléphonique et d'examens toxicologiques et biologiques.

La progression des frais de justice entre 1998 et 2011

en M€	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	évol 2002/2005
dépense frais de justice	247,059	243,14	258,361	262,01	290,09	341,431	419	487,37	68%
	5,44%	-1,59%	6,26%	1,41%	10,72%	17,70%	22,72%	16,32%	
	2006	2007	2008	2009	2010	2011			évol 2011/2007
dépense frais de justice	379,422	388,621	401,732	432,546	467,839	537,13			38%
	-22%	2,42%	3,37%	7,67%	8,16%	14,81%			

Source : ministère de la justice

Bien qu'ayant constaté un infléchissement en 2006 de cette dérive haussière, la Cour recommandait alors une interprétation prudente de cette diminution, estimant que l'exercice 2005 ne pouvait constituer une référence pertinente, compte tenu de la mise en place de la LOLF.

Cette prudence s'est révélée justifiée puisqu'on assiste depuis 2007 à une hausse ininterrompue des frais de justice. Ainsi, après la pause de 2006 où cette dépense a régressé de 22,37 %, passant de 487 M€ à 379,4 M€ soit près de 100 millions d'euros d'économie, sous l'effet du passage des crédits évaluatifs à des crédits limitatifs, l'évolution de cette dépense frais de justice est à nouveau repartie à la hausse depuis 2007 passant de 338,6 M€ à 537,13 M€ en 2011, soit une hausse de 38 % en quatre ans.

La reprise de la dynamique de croissance des frais de justice amorcée en 2008 (+3,5 %) s'est progressivement intensifiée les années suivantes (+7,6 % 2009, + 8,2 % en 2010) avec l'expérimentation en 2009 du nouveau circuit de paiement des frais de justice, le recensement des charges à payer effectué à la fin de 2008 des mémoires anciens, la généralisation en 2010 des services centralisateurs de frais de justice qui ont conduit au déstockage des mémoires. Quant à l'augmentation de 14,81 % en 2011, elle est la conséquence de l'accélération du paiement de

dettes anciennes réalisé par voie transactionnelle pour un montant de 54,9M€^{24 25}.

Cette évolution s'inscrit dans le cadre d'une période de relative aisance du ministère dont le budget a augmenté de manière continue de 4,1 % en 2007, 3,2 % en 2008, 5,3 % en 2009, 3,04 % en 2010 et 2,93 % en 2011. Mais à partir de 2008, l'évolution des frais de justice se révèle supérieure à la hausse du budget du ministère de la justice et à celle du programme 166.

1 - Le poids des frais de justice au sein de la mission « Justice »

Au sein de la mission budgétaire « Justice », la dépense des frais de justice ne représente en moyenne que 7 % des crédits budgétaires de ce ministère sur la période 2006-2011 et 25 % de l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement.

Le poids des frais de justice au sein de la mission « Justice »

	Frais de justice	Crédits consommés de la mission Justice				
en millions d'euros						
	m o n t a n t	Dépenses ministère justice (tous les programmes) CP consommés	évolution du budget du ministère	% frais de justice/dépenses du ministère	dépenses de fonctionnement titre 3	% FDJ/dépenses de fonct. du ministère
2006	379,43	5 921,84		6%	1 638,02	23%
2007	388,62	6 166,97	4,14%	6%	1 641,21	24%
2008	401,73	6 364,70	3,21%	6%	1 681,17	24%
2009	432,55	6 701,54	5,29%	6%	1 805,76	24%
2010	467,84	6 905,24	3,04%	7%	1 850,11	25%
2011	537,20	7 107,40	2,93%	8%	1 942,98	28%

Source : Cour des comptes / RAP

²⁴ Les crédits de paiement qui n'ont pas été consommés au titre des opérations d'investissement ont été affectés aux frais de justice, ce qui a permis de résorber une grande partie du stock de créances.

²⁵ Transactions passées avec deux opérateurs de communications électroniques, six sociétés de location de matériel d'interceptions et une société de chrono-localisation, avec un laboratoire d'analyses génétiques et un laboratoire d'analyses toxicologiques.

Cette dépense est un enjeu financier majeur au sein du budget des services judiciaires (programme 166) puisqu'elle grève plus de 69 % de ses dépenses de fonctionnement avec une évolution de 14 points entre 2006 et 2011 (55 % en 2006 et 69 % en 2011) et représente 19 % des dépenses totales de ce programme en 2011. Dans certains ressorts de cours d'appel, le budget frais de justice atteint des pourcentages plus élevés. Ainsi à Bordeaux, les frais de justice représentent 94 % des dépenses de fonctionnement, à Douai, 75,09 % des dépenses de fonctionnement, contre 62 % à Colmar ou 60 % à Paris.

Le poids des frais de justice au sein du programme 166 « justice judiciaire »

Années	Frais de justice	programme 166 "Services judiciaires"			
		en millions d'euros			
	montant	totalité des dépenses du programme	% frais de justice/dépenses du programme 166	dépenses de fonct. hors personnel Titre 3	% frais de justice/dépenses de fonct. titre 3
2006	379,43	2500,18	15%	686,89	55%
2007	388,62	2590,59	15%	694,94	56%
2008	401,73	2655,71	15%	705,34	57%
2009	432,55	2865,18	15%	756,50	57%
2010	467,84	2859,83	16%	764,58	61%
2011	537,13	2901,49	19%	778,713	69%

Source : Cour des comptes/ RAP

Progressant de 686,89 à 778,7 M€ de 2006 à 2011, les dépenses de fonctionnement (titre 3) des services judiciaires ont augmenté de 13 %. Or, les frais de justice ont évolué en dépense effective, sur la même période, de 379,43 à 537,13 M€ ce qui représente une augmentation de 42 %.

Cela signifie que depuis 2007, la progression du budget fonctionnement (titre 3) du programme 166 a été largement absorbée par celle des frais de justice, réduisant ainsi la « marge de manœuvre » du budget des juridictions.

Evolution des frais de justice et des frais de fonctionnement

années	Frais de justice		programme 166 'services judiciaires"		
	en millions d'euros				
	montant dépenses frais de justice	augmentation	dépenses de fonctionnement hors personnel Titre 3	augmentation	part de l'augmentation des frais de justice dans l'augmentation des dépenses de fonctionnement
2006	379,43		686,89		
2007	388,62	9	694,94	8	114%
2008	401,73	13	705,34	10	126%
2009	432,55	31	756,50	51	60%
2010	467,84	35	764,58	8	437%
2011	537,13	69	778,713	14	490%
Evol.					
2006/2011	157,70	69,29	91,83	14,14	
% évol					
2001/2006	42%		13%		

Source : Cour des comptes/ RAP

En dépit des actions conduites par le ministère de la justice pour contenir l'augmentation des frais de justice, la maîtrise de cette dépense s'est affirmée comme une priorité majeure du programme et constitue à ce titre, depuis 2006, un objectif du programme 166.

Comme l'indique le RAP 2010 « *la maîtrise des frais de justice constitue pour les services judiciaires une problématique centrale dont le caractère stratégique prend tout son sens dans le contexte actuel des finances publiques* ».

B - La difficile prévision des besoins en frais de justice

1 - L'engagement de la dépense

La maîtrise des frais de justice est confrontée à la liberté de prescription dont disposent les magistrats, corollaire du principe de leur indépendance ; or ceux-ci ont la charge d'appliquer des dispositions législatives qui contribuent à alourdir la dépense.

Elle dépend également de la difficulté rencontrée par le ministère de la justice pour recenser de façon fiable les prescriptions qui relèvent de l'initiative des officiers de police judiciaire.

L'engagement de ces dépenses était auparavant enregistré dans l'application « Fraijus » installée dans l'ensemble des juridictions depuis

le 1er janvier 2006. Cet outil n'étant pas un outil de gestion budgétaire et comptable mais seulement statistique, la Cour des comptes avait demandé en 2007 que la gestion de cette application soit améliorée tant du point de vue de l'exhaustivité des données saisies que de la fiabilité des montants enregistrés.

Depuis la migration des services judiciaires sous Chorus à compter du 1er janvier 2011, les prescriptions sont enregistrées dans « Chorus Formulaire-prescriptions », mis en place en avril 2011 et destiné à être renseigné par l'ensemble des prescripteurs de frais de justice, magistrats et officiers de police judiciaire relevant de la gendarmerie et de la police nationale, qu'ils agissent d'initiative ou sur réquisitions du parquet ou dans le cadre de commissions rogatoires d'un juge d'instruction.

A chaque prescription est affecté un coût moyen, soit issu des tarifs lorsque la prestation est tarifée, soit issu de la moyenne des coûts constatés actualisée en temps réel.

Si les prescriptions des magistrats sont enregistrées au niveau des juridictions, la police nationale refuse que l'ensemble des OPJ renseignent eux-mêmes les prescriptions dans le logiciel Chorus Formulaire, estimant que cette tâche complexe et coûteuse les écarterait de leur cœur de métier et fait renseigner le logiciel par ses directions centrales.

Le souhait exprimé en 2009 par l'Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat (AIFE) de donner aux OPJ l'accès à « Chorus formulaire » n'a donc pas été suivi d'effet même s'il n'existait pas de difficulté technique.

Ainsi, depuis janvier 2006, les commissariats font remonter les informations relatives aux prescriptions de frais de justice mensuellement, pour le mois échu. En revanche, la gendarmerie assure le suivi des prescriptions de frais de justice de façon hebdomadaire grâce à l'application LRPGN, logiciel de rédaction des procédures de la gendarmerie nationale.

Pour la police, un nouveau logiciel a été récemment généralisé depuis le 5 mars 2012. Il s'agit du logiciel de rédaction des procédures de la police nationale, dénommé LRPPN qui devrait intégrer à terme un module « frais de justice » et garantir un niveau de saisie plus important. Ce logiciel doit permettre aux OPJ de rédiger leurs procédures plus rapidement. Il doit également permettre un échange avec la gendarmerie par le biais d'un système d'informations commun. Un élément de ce logiciel devrait enfin permettre de récupérer automatiquement des informations plus précises relatives aux frais de justice, pour les adresser

à la centrale qui renseignera Chorus formulaire à partir de ces informations. Ce ne sera toutefois possible qu'à partir de 2013.

Pour la gendarmerie des fonctionnalités semblables sont réalisées par le logiciel de rédaction de procédures de la gendarmerie nationale (LRPGN), appelé Icare, dont les données sont remontées de façon automatique vers le ministère de la Justice chaque semaine depuis le début 2011.

Ainsi devrait être allégé le travail de la Chancellerie, contrainte de centraliser mensuellement les données relatives aux prescriptions des officiers de police judiciaire de la gendarmerie et de la police, en dépit des insuffisances et inexactitudes résultant des saisies manuelles et de l'absence d'interfaces entre les applications existantes.

En ce qui concerne les prescriptions des OPJ policiers et gendarmes, les sondages effectués par la chancellerie font apparaître que « chorus formulaire-prescriptions » est sous renseigné. A titre d'exemple, en 2011 les données transmises par la police nationale correspondent à 556 336 prescriptions pour 900 000 prescriptions comptabilisées dans Fraijus.

2 - Le fléchage des crédits

La mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1er août 2001 impliquant le passage à des crédits limitatifs a constitué un défi majeur pour un ministère dont une part importante des dépenses courantes relevait de crédits provisionnels ou évaluatifs connaissant, tels les frais de justice, une progression hors de contrôle.

Les nouvelles obligations issues de la LOLF ont conduit le ministère de la justice à placer le budget des frais de justice sous contrainte très forte dès 2006, pour créer, en quelque sorte un "électrochoc" salutaire et des changements de pratiques. Le pari était audacieux puisque dans budget 2006, la dotation consacrée aux frais de justice était réduite de 24 % par rapport à 2005; la dotation 2006 s'élevait à 370 millions d'euros pour une dépense 2005 de 487 millions d'euros.

Ainsi, ainsi que l'a relevé la Cour dans la note d'exécution budgétaire 2009 de la mission justice, « *contrairement à la LOLF qui instaure le principe de fongibilité totale des crédits (hors titre 2) et offre des marges d'exécution considérables aux responsables de programme et de BOP, la globalisation des crédits atteint ses limites au ministère de la justice, sous l'effet des contraintes de gestion qui pèsent sur les programmes* ».

Selon la direction des services judiciaires, la nature des dépenses des frais de justice, ainsi que les modalités de leur exécution justifient qu'elles soient distinguées et leur suivi distinct doit permettre de contribuer à la maîtrise de l'évolution de la dépense. Ce fléchage décliné au niveau local est ainsi réputé permettre une parfaite identification des frais de justice au sein des budgets opérationnels de programme et faciliter le suivi de ces crédits dont la maîtrise doit être poursuivie.

Les crédits frais de justice sont donc « fléchés » lors de la notification de la programmation budgétaire initiale et lors des modifications en cours d'année et la fongibilité entre le fonctionnement courant et les frais de justice ne peut être mise en œuvre que sur instruction du responsable de programme²⁶.

La masse financière en jeu étant importante, cette pratique rigidifie le budget de la justice et le programme 166.

La mise en place en 2010 des services centralisateurs de frais de justice, le déploiement du logiciel LMDJ et le recensement des mémoires anciens, ont permis aux juridictions d'avoir une meilleure connaissance des mémoires reçus et d'affiner la connaissance des charges à payer mais le suivi des engagements demeure encore insuffisant.

C - Les perturbations dans l'exécution budgétaire

La gestion des frais de justice est caractérisée, depuis 2009, par une sous-budgétisation récurrente.

Or, pour répondre au principe de sincérité de la présentation budgétaire, il est essentiel que les crédits soient estimés aussi précisément que possible. Cette estimation repose actuellement sur deux éléments : la prise en compte de l'évolution tendancielle de la dépense et la mesure de l'impact de réformes législatives ou réglementaires intervenues ou envisagées.

²⁶ Des instructions sont intervenues en fin d'année 2011 pour définir une interdiction de fongibilité sans autorisation préalable du responsable de programme.

Dotation initiale et solde par rapport aux crédits effectivement consommés

En M€en CP	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLF 2012
dotation initiale	370,1	390,1	405,0	409,0	393,3	459,6	470,0
réserve de précaution	0,0	-19,5	-24,3	-20,4	-18,6	-23,2	-28,2
levée de la réserve	0,0	19,2	24,3	20,4	18,6	23,2	0,0
reports de crédits		0,0	0,0	8,1	16,6	3,9	9,0
transferts fonctionnement courant (**)	9,3	4,1	7,1	9,1	10,1	19,9	-55,0
transfert crédits personnel				11,3	0,0	0,0	
transfert crédits d'investissement		0,0	6,9	0,0	17,8	65,0	
décret d'avance et de virement		0,0			30,0	-2,3	
Annulations (LFR)		-5,3	-17,3	-5,0			-5,6
dotation finale	379,4	388,6	401,7	432,5	467,8	546,1	390,2
consommation réelle	379,4	388,6	401,7	432,5	467,8	537,2	
solde de la dotation initiale par rapport aux crédits consommés	9,3	-1,5	-3,3	23,5	74,5	77,6	

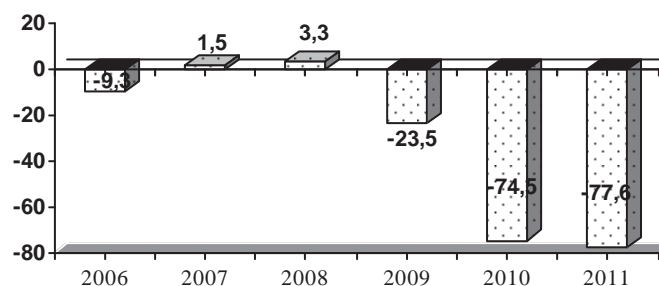
(**) Y compris les transferts effectués en fin de gestion au niveau local

Source : ministère de la justice

Évolution de la dotation initiale et solde par rapport aux crédits effectivement consommés

En M€en CP	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLF 2012
dotation initiale	370,1	390,1	405,0	409,0	393,3	459,6	470,0
dotation finale	379,4	388,6	401,7	432,5	467,8	546,1	
consommation réelle	379,4	388,6	401,7	432,5	467,8	537,2	
solde de la dotation initiale par rapport aux crédits consommés	-9,3	1,5	3,3	-23,5	-74,5	-77,6	

Source : ministère de la justice

**Différence entre dotation initiale et consommation des frais de justice
(en M€)**

Source : Cour des comptes/RAP

Sous l'effet du fort dynamisme de la dépense de frais de justice (+7,6 % en 2009, + 8,2 % en 2010, +14,81 % en 2011), après une période d'amélioration en 2007 et 2008 les frais de justice souffrent depuis 2009 d'une sous-budgétisation chronique relevée par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution budgétaire de 2010 et 2011.

Cette sous budgétisation s'accroît au fil des années, passant de 23,5M€ en 2009 à 74,5M€ en 2010 et à 77,6M€ en 2011.

Elle persiste en 2012. En effet, la dotation initiale de 470 M€ n'a augmenté que de 10,1 M€, alors que 55 M€ ont vocation à être transférés sur le fonctionnement pour le paiement des frais postaux et que 28,2 M€ concerne la réserve de précaution.

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques en date du 2 juillet 2012, la Cour a estimé à 100 M€ le « risque global » au titre des frais de justice.

1 - La sous-budgétisation affecte l'exécution globale du programme 166

L'insincérité budgétaire entraîne des dépassements de crédits qui sont financés pour partie par simple redéploiement absorbant l'essentiel des marges de manœuvre pour l'exécution du programme 166.

Sur les deux dernières années, respectivement 12 % et 13 % des crédits consommés par les frais de justice proviennent de la réaffectation de crédits de fonctionnement et de crédits d'investissement.

En 2008, 5 M€ de crédits de fonctionnement ont été affectés au paiement des frais de justice. En 2009, la dépense relative aux frais de justice a bénéficié d'une mobilisation jusque là exceptionnelle des crédits de personnel à hauteur de 11,3 M€ et d'autre part du redéploiement de 9,1 M€ prélevés sur les crédits de fonctionnement du programme 166. En 2011, 66 M€ de crédits d'investissement et 19,9 M€ crédits de fonctionnement ont été redéployés pour payer les frais de justice.

Or, si l'objectif de maîtrise des frais de justice est légitime, la sous-budgétisation ne peut être la seule réponse à la politique de maîtrise menée par la Chancellerie.

La Cour considère que la budgétisation des frais de justice doit être revue dans un souci de sincérité ainsi que dans une optique de redéploiement au sein du budget du ministère de la justice.

Elle prend acte de l'engagement de procéder au PLF 2013 à un rebasage de la dotation initiale des frais de justice prenant en compte une plus juste estimation des besoins et des effets des réformes passées et à venir.

2 - L'insincérité budgétaire se traduit par d'importantes charges à payer

La contrainte budgétaire appliquée aux frais de justice n'a pas permis jusqu'en 2011 de juguler la dette du ministère de la justice vis-à-vis de ses prestataires et collaborateurs occasionnels de la justice. Les demandes de paiement qui lui sont adressées sous forme de mémoires et qui ne sont pas honorées faute de crédits suffisants sont identifiées en charges à payer²⁷.

Leur recensement s'est peu à peu amélioré depuis 2008 avec la mise en place des services centralisateurs et le déploiement de l'application LMDJ.

Ainsi à la fin de l'année 2011 durant laquelle le recensement est réputé plus fiable²⁸ que les années précédentes, le ministère de la justice

²⁷ La notion de charges à payer répond aux exigences de la comptabilité générale de l'Etat : les écritures d'inventaire permettent de rattacher à l'exercice les charges qui ont donné lieu à service fait au cours de cet exercice, mais qui n'ont pas été comptabilisées à la fin de celui-ci.

La notion de restes à payer est une notion de comptabilité budgétaire : c'est la différence entre les engagements contractés par l'Etat et les paiements de l'exercice, indépendamment de toute considération du service fait.

²⁸ Circulaire de la direction des services judiciaires du 15 décembre 2011 sur le recensement exhaustif des charges à payer en matière de frais de justice.

n'avait pas les moyens suffisants en terme de crédits budgétaires pour payer 107 M€ de mémoires taxés ou certifiés, c'est-à-dire dont le service fait a été constaté. Elles sont en augmentation de 2 % malgré le paiement qui a été opéré par le ministère, par voie transactionnelle de créances pour un montant de 54 M€ dont 17,7M€ au titre de créances antérieures à 2011.

A la fin de l'année 2011, leur montant correspond à deux mois et demi de dépenses 2011.

En 2012, comme les années précédentes, le quart environ de la dotation initiale globale est dès le début de l'année hypothéquée par les charges à payer, c'est-à-dire les mémoires taxés ou certifiés non payés. Selon le ministère de la justice, plus de la moitié de cette dotation (58,1 %) servira à honorer les engagements antérieurs à 2012 puisque, selon l'estimation de la Chancellerie, seuls 53 % des mémoires de frais sont payés dans l'année au cours de laquelle l'expertise a été effectuée.

Charges à payer

En M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLF 2012
dotation initiale CP	370,1	390,1	405,0	409,0	393,3	459,6	470,0
charges à payer		116	92,8	118	105	107	
charges à payer/dotation n+1		29%	23%	30%	23%	23%	

Source : RAP

Localement, dans les ressorts des cours d'appel où la Cour des comptes a examiné la gestion des frais de justice, la sous-budgétisation se révèle relativement également répartie, même si certaines juridictions sont plus affectées que d'autres. C'est évidemment le cas du TGI de Paris, mais aussi, à titre d'exemple, celui du TGI de Lille.

Charges à payer des cours d'appel

Charges à payer							
En M €	2007	2008	2009	2010	2011	évol	mémoires non payés
BOP Paris	16,693	22,542	30,99	26,382	37,29	123%	
TGI Paris					13,562		63 386
BOP Bordeaux		2,742	5,538	3,517	4,361	59%	213
TGI Bordeaux		1,094	3,044	1,338	2,245	105%	9 896
BOP Douai		4,841	5,381	6,1	7,427	53%	73 463
TGI Douai		0,173	0,137	0,312	0,515	198%	5 379
TGI Arras		0,152	0,150	0,329	0,446	194%	3 894
TGI Lille		0,890	1,362	1,558	3,413	283%	39 122
BOP Colmar	3,458	2,479	2,613	2,239	1,52	-56%	NC

Source : Cour des comptes/réponses des SAR et TGI

A la cour d'appel de Paris, les charges à payer ont progressé 20,59 M€ en quatre ans, passant de 16,69 M€ à 37,29 M€ en 2011, soit une progression de +123 % et ce qui représente presque 6 mois des dépenses de l'année 2011.

Aussi le TGI de Paris avait-il en charges à payer au 31 décembre 2011 63 527 mémoires pour un montant de 14 429 309 € étant entendu que tous les mémoires des prestataires de location de matériels d'interception et de deux sociétés de téléphonie correspondant à un montant cumulé de 6 993 343,44 € ont été exclus dans le cadre du protocole transactionnel conclu par l'administration centrale.

La dotation 2012 de la cour d'appel de Paris est dès le début de l'année amputée à hauteur de 40,55 % par les charges à payer de l'année 2011. Cette juridiction estime que bien « *qu'en augmentation de 28,52 % elle (la dotation 2012) est inférieure de 10,9 M€ par rapport à ses (aux) besoins évalués à 93,7M€* ».

Dès le mois de février 2011, la cour d'appel de Paris avait appelé l'attention de la Chancellerie sur l'insuffisance des crédits frais de justice 2011 « *qui ne prenaient pas en compte manifestement les 26,3 M€ de charges à payer* ». Elle a donc sollicité un abondement, estimant « *qu'à défaut, une cessation temporaire des paiements devrait intervenir d'ici la fin du 2° trimestre 2011* ». Elle a également été amenée à honorer en premier lieu les charges à payer 2010 et à établir des priorités entre les paiements selon les créanciers, répartis à cette fin en trois catégories « *prioritaires* » (jurés, témoins, interprètes, associations), « *intermédiaires* » (honoraires de médecins, huissiers ...) et « *non* ».

prioritaires » (La Poste, les frais de justice commerciale, les frais de téléphonie...)

BOP de Paris

BOP Paris						
en M d'euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Crédits notifiés	Crédits notifiés	Crédits notifiés	Crédits notifiés	Crédits notifiés	Crédits notifiés
budget frais de justice	75,785	64,343	63,310	71,518	64,44	82,82
Charges à payer	16,693	22,542	30,990	26,382	33,588*	
Part des charges à payer dans le budget N+1	25,94%	35,61%	43,33%	40,94%	40,56%	
* hors frais d'affranchissement payables en 2012 sur les crédits de fonct.						

Source : réponse du SAR de Paris au questionnaire de la Cour des comptes

A Bordeaux, l'arriéré à la fin de l'année 2011 est de 4,361M€ dont 2,245 M€ pour le TGI, ce qui correspond globalement à 2.5 mois de dépenses 2011. Le service administratif régional (SAR) indique que chaque année, au troisième trimestre, « *il est nécessaire de suspendre certains paiements (mémoires supérieurs à 2000 €) et de ralentir voire suspendre les reconstitutions d'avance des régies, tout cela dans l'attente de l'attribution des dotations* » complémentaires et la régie indique que « *l'absence de paiement en décembre et la reconstitution tardive de l'avance en début d'année (pas de reconstitution en février) sont un inconvénient sérieux et que le TGI doit faire face à de nombreuses réclamations et menaces des créanciers en raison des retards des paiements.* »

La dotation initiale 2012 attribuée à l'unité opérationnelle (UO) de Bordeaux²⁹ est dès le début de l'année hypothéquée à 35,45 % par les charges à payer de l'année 2011 dont le montant s'élève à 4,361 M€. La dotation attribuée au TGI de Bordeaux est pour sa part hypothéquée à hauteur de 31 % eu égard à 2,245 M€. Le SAR de Bordeaux estime que « *pour 2012 au stade de la dotation initiale, la sous-budgétisation peut*

²⁹ A partir de 2012, il a été procédé à la réorganisation de la cartographie des BOP qui sont désormais au nombre de 14. Le BOP Sud Ouest (Bordeaux) comprend 4 UO : Bordeaux, Pau, Poitiers et Limoges.

être évaluée à 4 M€, soit a minima l'équivalent des charges à payer 2011 déclarées. Sur les cinq dernières années, si les trois premières ont illustré l'insuffisance chronique des dotations, les deux dernières (2010 et 2011) ont vu une nette progression dans les montants notifiés principalement en fin de gestion. En dépit de cela, l'arriéré identifié (charges à payer 2011 de 4,36 M€) demeure important et il semble nécessaire d'obtenir encore des enveloppes de crédits destinées à l'apurement des mémoires anciens ».

UO de Bordeaux

	BOP de Bordeaux					UO Bordeaux
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP
- budget frais de justice	14,187	13,911	12,948	13,504	16,22	12,30
Charges à payer		2,742	5,538	3,517	4,361	
Part des charges à payer dans le budget frais de justiceN+1		21,18%	41,01%	21,68%	35,45%	
TGI Bordeaux						
- budget frais de justice						7,265
Charges à payer					2,245	
Part des charges à payer dans le budget frais de justiceN+1					31%	

Source : réponse du SAR de Bordeaux au questionnaire de la Cour des comptes

La dotation 2012 attribuée à l'UO de Colmar est dès le début de l'année grevée à hauteur de 31,75 % par les charges à payer de l'année 2011. En forte baisse par rapport à l'an passé (-52 % en CP), il est prévisible, selon le SAR, que l'enveloppe des crédits de paiement attribuée à l'UO de Colmar soit consommée d'ici la fin du 1er semestre 2012, le besoin complémentaire étant estimé à 2 M€

UO de Colmar

en M d'euros	BOP de Colmar					UO Colmar
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP
- budget frais de justice					7,82	4,79
Charges à payer	3,458	2,479	2,613	2,239	1,520	
Part des charges à payer dans le budget frais de justice N+1				28,64%	31,75%	

Source : réponse du SAR de Colmar au questionnaire de la Cour des comptes

A la cour d'appel de Douai, l'arriéré à la fin de l'année 2011 s'élève à 7,426M€, ce qui représente presque quatre mois de dépenses. On y constate la situation critique du TGI de Lille qui représente à lui seul 46 % des charges à payer recensées dans tout le ressort, contre 15 % pour les TGI de Douai et d'Arras et qui, en janvier 2012, avait dans sa régie accumulé un retard de paiement de près d'un an.

S'agissant de la cour d'appel de Douai, la moitié de la dotation 2012 est consommée dès le début de l'année : 46,59 % par les charges à payer de l'année 2011 dont le montant s'élève 7, 427 M€³⁰ correspondant à 69 630 mémoires.

En dépit de l'imputation des frais postaux (3 557 809 € en 2010 et 3 526 064 € en 2011) sur le budget de fonctionnement courant et de la signature par l'administration centrale, en fin d'année 2011, des protocoles transactionnels avec un certain nombre de prestataires de frais de justice visant à ce que tous les mémoires de ces fournisseurs soient désormais désintéressés au niveau central³¹, la dotation allouée en 2012

³⁰ Hors affranchissement.

³¹ D'une analyse réalisée auprès des tribunaux de grande instance du ressort se basant sur une moyenne des dépenses constatées en 2010 et 2011 pour ces prestataires identifiés, il ressort que ce nouveau dispositif pourrait représenter une économie estimée à près de 1 700 000 € sur la gestion 2012.

demeure néanmoins insuffisante compte tenu du montant très élevé des charges à payer, en constante augmentation chaque année.

UO de Douai

en M d'euros	BOP de Douai					UO de Douai
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP	dotation initiale CP
- budget frais de justice		19,737	20,317	20,183	19,84	15,94
Charges à payer		4,841	5,381	6,100	8,014	
Part des charges à payer dans le budget frais de justice N+1		0,00%	26,66%	30,75%	50,27%	

Source : réponse du SAR de Douai au questionnaire de la Cour des comptes

II - Les effets de la sous budgétisation

La sous budgétisation chronique qui affecte les crédits budgétaires consacrés aux frais de justice impose des mesures de redéploiements au sein du programme 166 en cours d'année budgétaire pour desserrer les contraintes de la gestion et permettre de faire face à certaines tensions dans le règlement des frais de justice. Elle entraîne surtout des reports de charges sur l'exercice suivant, ce qui ne peut être admis au regard des principes de sincérité budgétaire et de fidélité comptable. Elle emporte également des conséquences fortement négatives en coûts de gestion et plus généralement sur le bon fonctionnement de la justice.

A - L'insuffisance des crédits entraîne des coûts de gestion indirects

1 - Les à-coups préjudiciables à la gestion des frais de justice

L'insincérité budgétaire entraîne une gestion budgétaire chaotique.

L'insuffisance chronique des dotations complique la gestion à tous les niveaux. Elle entraîne une gestion par à-coups dans les régies ainsi qu'au niveau des pôles Chorus et des ruptures dans le rythme des paiements. Cette situation crée mécaniquement une sous-capacité à dépenser en cours de gestion budgétaire.

En 2011, faute de crédits la cour d'appel de Paris a dû interrompre le paiement des frais de justice au niveau de certaines régies et du SAR (ou pôle Chorus désormais) ou procéder à des paiements au compte-goutte selon l'ancienneté des mémoires et la catégorie des créanciers afin de protéger les plus fragiles d'entre eux.

L'attribution tardive des dotations complémentaires, en novembre, voire décembre, alors qu'elles avaient été sollicitées dès février 2011 et que des difficultés de paiement étaient ressenties depuis le mois de juillet, a été une source de difficultés de traitement en fin de gestion en raison de l'importante volumétrie des mises en paiement sur une très courte période. Par ailleurs, la levée tardive le 25 novembre 2011 de l'interdiction de fongibilité entre les crédits de fonctionnement et les crédits frais de justice n'a permis qu'une fongibilité limitée au profit des frais de justice de 523 409 € en fin de gestion.

La cour d'appel de Bordeaux a indiqué que « chaque année au cours du 3ème trimestre, il a été nécessaire de suspendre certains paiements, relatifs notamment aux mémoires supérieurs à 2 000 euros, et de ralentir, voire suspendre, les reconstitutions d'avance des régies. Tout cela dans l'attente de l'attribution de dotations complémentaires ».

La cour d'appel de Colmar a été contrainte dès le mois de mars 2012 de réduire considérablement les paiements pour conserver des crédits afin de payer en priorité les jurés d'assises et les éventuelles avances de témoins, dans la mesure où la dotation de crédits de paiement au titre de l'ouverture de gestion a été consommée en deux mois. Elle indique que faute de crédits elle s'est trouvée contrainte de suspendre le paiement des frais de justice. Cette situation a paralysé gravement le fonctionnement du pôle Chorus et a créé des dysfonctionnements liés à la gestion du retard et des réclamations.

Enfin, et surtout, il est fréquent que les régies ne soient plus en état, dès septembre, faute de moyens financiers, de payer les experts. Et lorsque les crédits sont débloqués en fin de gestion, il leur est impossible alors de payer les mémoires en attente faute de moyens en personnel suffisants.

Par ailleurs, la priorisation des paiements³² telle que mise en œuvre dans les juridictions visitées³³ conduit à un ralentissement des paiements et constitue une charge de travail supplémentaire estimée à 30 % pour les services de la cour d'appel de Paris.

Aussi dès le début de l'année 2012, avec 142 334 mandats inscrits en charges à payer pour un montant de 37 M€ cette juridiction a demandé « de renoncer à la politique de priorisation des paiements qui engendre un travail très important de sélection de mémoires dont il est impératif de faire l'économie » sauf pour ce qui concerne les charges à payer 2011 et les indemnités des jurés.

De façon générale, la sous-budgétisation entraîne des coûts de gestion indirects, difficilement évaluables, mais dont l'existence ne fait aucun doute et auxquels il convient de remédier.

2 - Un rythme inadapté d'attribution des crédits

Il n'y a pas de règle établie par le responsable de programme quant au rythme d'attribution des dotations budgétaires complémentaires dans l'année. Celui-ci est très fluctuant d'une année sur l'autre et fait suite aux demandes de crédits complémentaires formulées par les juridictions.

Ce sont les chefs de cour qui présentent des demandes de crédits complémentaires, dès que la dotation notifiée se révèle insuffisante pour assurer le paiement de tous les mémoires ou que la consommation des crédits a atteint un niveau de crédits qui ne permettra pas la prise en charge du stock de mémoires certifiés ou taxés.

En début d'année, le responsable de programme procède à la délégation de 25 % de crédits en AE et CP et dans le même temps, il notifie la programmation budgétaire initiale de l'année.

Après l'élaboration du projet de BOP et l'avis du contrôleur budgétaire régional sur ce projet, le responsable de programme délègue le solde des crédits à partir de la fin du mois de mars, début avril.

Les crédits complémentaires sont généralement attribués au cours du dernier trimestre. Or, pour éviter aux juridictions d'être confrontées à

³² Jurés d'assises, créanciers économiquement faibles, priorités définies par l'administration centrale elle-même au regard de la pression possible de certains groupes de créanciers (huissiers de justice, certaines catégories d'experts...).

³³ Sauf à Colmar où aucune priorité n'est définie pour le paiement des mémoires de frais de justice au niveau des juridictions. Le service centralisateur adresse les mémoires au SAR au fur et à mesure sans considération du type de prestations ou de prestataires.

des paiements importants en fin d'année qu'elles ne peuvent exécuter dans des conditions satisfaisantes, il serait de bonne gestion de déléguer ces crédits complémentaires avant l'été, dès que les besoins sont précisément identifiés.

B - La sous-budgétisation nuit au bon fonctionnement de la justice

1 - La dégradation de l'image de la justice

La sous-budgétisation des crédits alloués au paiement des frais de justice participe aux retards de paiement qui, en s'accumulant, provoquent de nouveaux retards et entraînent des effets pervers.

Des articles de presse se font l'écho du manque de moyens financiers de la justice pour payer dans des délais raisonnables ses frais de justice et des difficultés qu'engendrent ces retards de paiement pour les prestataires et collaborateurs occasionnels de la justice, même si la chancellerie a recommandé aux chefs de cour d'être attentifs à la situation des prestataires personnes physiques.

Ces retards de paiements des frais de justice constatés en 2011 concernent davantage les experts et interprètes que les jurés considérés comme des créanciers prioritaires.

Les officiers de police rencontrent ainsi beaucoup de difficultés pour bénéficier du concours de certains interprètes qui ne répondent pas à leur demande.

Dans ces conditions, il n'est pas rare que des experts et des interprètes refusent purement et simplement de travailler avec l'institution judiciaire ou se déclarent même prêts à déposer le bilan. Le TGI de Paris admet que la plupart des mémoires (leur volume moyen mensuel est de 2 200) qui lui ont été adressés par les interprètes en 2011 ne seront payés qu'en 2012.

A Arras, le TGI rencontre des difficultés pour le recrutement d'experts. Le TGI de Douai évoque les courriers de réclamation ou des appels téléphoniques des prestataires qui ne peuvent pas être payés (experts, médecins, interprètes, garagistes...), certains menaçant de ne plus effectuer de mission à défaut d'un paiement rapide. A Colmar et à Arras, le retard engendre des relances de la part des créanciers et la nécessité d'effectuer pour les services des recherches longues et fastidieuses

Le président de l'Union des compagnies d'experts a relayé en 2011 auprès du Premier président de la cour d'Appel de Paris le mécontentement des professionnels, en particulier des médecins experts.

Certains créanciers ont régulièrement saisi l'administration centrale, faisant état d'importantes créances impayées à mi-année, notamment :

- en matière d'affranchissement, La Poste (plus de 8,5 M€ d'impayés) ;
- en matière d'analyses génétiques et de police scientifique, deux laboratoires, pour un montant cumulé de 4,1 M€;
- en matière de mesures présentielles (enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité...), un organisme pour 3,6 M€;
- en matière de location de matériel d'interception, un opérateur pour 2,5M€

De tels retards de paiement auraient pu donner lieu au paiement d'intérêts légaux, sur la réclamation des créanciers.

2 - La moindre efficacité du service public de la justice

Les difficultés rencontrées pour réquisitionner un interprète et un médecin dans le cadre des gardes à vue représentent des pertes de temps considérables. Cet état de fait peut conduire à prolonger artificiellement la garde à vue en repoussant l'horaire de l'audition, alors que la réforme a pour objet de mieux encadrer la procédure. Il peut à l'inverse conduire à renoncer à la garde à vue.

De façon plus générale, les réquisitions sollicitées par les OPJ auprès des Parquets font de plus en plus souvent l'objet d'un refus et les OPJ eux-mêmes renoncent à y recourir pour certains faits considérés comme mineurs (par exemple les vols sans violence). Il convient à cet égard de souligner que le système de « pré-plainte » par Internet, qui permet au citoyen de venir déposer plainte dans un délai de 30 jours, entraîne une enquête préliminaire qui nécessite l'accord du Parquet pour l'engagement de frais de justice. Or, tout refus a pour effet de diminuer le taux d'élucidation.

Ceci soulève la question de l'opportunité des poursuites dont l'appréciation, conformément à l'article 40-1 du CPP, revient au Parquet. En fonction de la nature de l'infraction et des frais que les poursuites sont susceptibles d'engager, le Parquet peut décider de classer l'affaire sans suite. Ainsi, le préjudice subi par une personne dont le téléphone portable

a été volé sans violence est évalué à l'aune des frais potentiellement nécessaires pour confondre l'auteur.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'insuffisance chronique des dotations budgétaires initiales, que ne justifie pas une certaine difficulté à prévoir précisément la dépense, est à l'origine de perturbations nombreuses qui retentissent sur le bon fonctionnement du service public de la justice et son image même : rythme inadapté d'attribution des crédits et à-coups de gestion, gonflement des charges à payer, détérioration des relations avec les prestataires.

Il y a donc lieu, tout en veillant à améliorer la connaissance à long terme de la dépense par la mise en place d'une nomenclature pertinente et stable, de veiller à la sincérité budgétaire, dans une optique de redéploiement au sein du ministère de la justice.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. améliorer la budgétisation des frais de justice de façon à remédier à l'insincérité budgétaire et éviter les désordres liés aux dysfonctionnements observés en cours de gestion ;*
 - 2. réviser le calendrier de mise en place des délégations de crédits complémentaires ;*
 - 3. veiller à ce que la nomenclature budgétaire permette de suivre l'évolution sur le long terme des principaux postes de dépenses de frais de justice.*
-

Chapitre III

Les leviers de la rationalisation et de la modernisation de la gestion des frais de justice

C'est à partir de la réduction du nombre de mémoires que doivent être envisagées la rationalisation et la modernisation de la gestion des frais de justice.

L'illustration la plus significative des problèmes posés par la volumétrie des mémoires est celle du TGI de Paris.

Le TGI de Paris représente 10 % du budget alloué aux frais de justice au niveau national et consomme 40 % du budget de frais de justice de la cour d'appel de Paris, celui-ci représentant 25 % du budget national.

Ces montants importants se doublent d'une forte volumétrie liée pour partie à une activité pénale spécifique.

Le premier poste de dépense est celui des interprètes et représente près de 25 % de la dépense totale des frais de justice en 2011.

Le TGI de Paris qui a reçu, en 2011, 199 597 mémoires (48 M€) avait, au 31 décembre 2011, un volume de mémoires restant à payer de 93 775³⁴ qui outrepassait le volume qu'il lui a été matériellement possible

³⁴ 63 386 mémoires taxés ou certifiés et 30 389 en cours de traitement.

de traiter en 2011 : 71 639 mémoires (24,8 M€) étant entendu que 64 479 mémoires liés aux protocoles de désintéressement de certains partenaires institutionnels seront payés en administration centrale. Le TGI estimait le retard de paiement à 15 mois.

L'activité pénale à Paris – on dénombre 387 200 affaires pénales en 2011, soit 95 audiences pénales par semaine (représente 98 % de ses frais de justice).

La criminalité traitée implique une typologie particulière des dépenses en matière de frais de justice. Ainsi, alors que les frais médicaux constituent le premier poste de dépenses au plan national, à l'échelle du TGI de Paris, ce sont les frais d'interprétariat, qui représentent 23 % de la dépense.

Par ailleurs, le TGI de Paris est doté de compétences particulières, régionales, nationales, voire exclusives.

Le pôle anti-terroriste et la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) dans les trafics internationaux de stupéfiants et les réseaux de proxénétisme, compétents pour tout le territoire, impliquent ainsi des investigations longues et complexes nécessitant des prestations coûteuses.

C'est également le cas du pôle économique et financier en charge notamment des infractions boursières (affaire Kerviel), du pôle de santé publique (affaire de l'hormone de croissance, de l'amiante et plus récemment du Médiateur).

Le TGI de Paris est enfin appelé à intervenir en matière de grandes catastrophes (accident de l'AF447 Rio-Paris, naufrage du navire Costa Concordia), de crimes contre l'humanité et d'infractions militaires. Depuis le 1^{er} janvier 2012, les compétences du tribunal aux armées de Paris lui sont transférées.

I - La rationalisation de la prescription doit être poursuivie

Depuis plusieurs années le ministère de la justice a pris des mesures pour rationaliser la gestion des frais de justice.

La plus emblématique de ces mesures s'applique aux interceptions téléphoniques.

Pour réduire les coûts des réquisitions adressées aux opérateurs de communications électroniques, plusieurs actions ont été menées par le ministère de l'intérieur, conjointement avec le ministère de la Justice

depuis 2006, à savoir la mise en place de centrales d'interceptions permanentes au niveau des cours d'appel, l'élaboration de référentiels de prestations, l'accès des forces de l'ordre à l'application de gestion de la portabilité et plus récemment l'accompagnement du projet de plateforme nationale d'interceptions judiciaires.

Pour l'exécution des interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire, il a ainsi été décidé en 2006 la mise en place d'abonnements téléphoniques permanents associés à des centrales d'interceptions.

Un travail interministériel a également permis de définir les différentes demandes de prestations susceptibles d'être adressées par les officiers de police judiciaire aux opérateurs de communications électroniques. Ce travail est achevé depuis 2007 s'agissant des demandes de prestations relatives aux téléphones fixes ou portables et depuis le 21 mars 2012 s'agissant de celles relatives à Internet. Il a permis d'harmoniser le coût des prestations entre les différents opérateurs et de négocier les tarifs.

La consultation d'une application dénommée AEROPE permet en outre aux officiers de police judiciaire d'obtenir le nom de l'opérateur auquel adresser ses réquisitions sur la base d'un numéro de téléphone.

Toutefois, la Cour s'interroge sur le cas spécifique de sociétés qui interviennent dans le cadre des interceptions téléphoniques judiciaires. En effet, la tarification de leurs prestations n'est prévue que par une simple circulaire du ministère de la justice³⁵ et non par voie réglementaire.

Ces sociétés, au nombre de huit, interviennent dans un secteur concurrentiel en l'absence de toute procédure de mise en concurrence.

Dans le domaine des analyses génétiques, quelques laboratoires sont systématiquement réquisitionnés au motif qu'ils sont les seuls à pouvoir intervenir en urgence. Il se crée donc des situations privilégiées sans mise en concurrence alors que les montants annuels des prestations sont supérieurs au million d'euros.

Il est donc indispensable de rationaliser le recours aux experts et différents prestataires.

A - La rationalisation du recours aux prestataires

Pour permettre aux juridictions de faire face à ces difficultés, les mesures mises en place par la Chancellerie en 2011 doivent être poursuivies, l'objectif étant de réduire le volume des actes à traiter.

³⁵ Du 27 septembre 2005

La passation de marchés multi-attributaires nationaux ou interrégionaux permettrait de développer des typologies de prestations et des standards de qualification et de coûts, tout en préservant la liberté de prescription des magistrats.

Le développement de ces procédures favoriserait la maîtrise des coûts, la généralisation de la facturation périodique et le développement de la dématérialisation des pièces.

La Cour souligne cependant que le développement des procédures de passation de marchés doit se faire sans dégradation de la qualité de leur suivi, au risque de voir la liquidation d'intérêts moratoires de droit aggraver la situation budgétaire.

1 - Favoriser la conclusion de marchés

Depuis octobre 1999, la direction des affaires juridiques contraint la direction des services judiciaires à soumettre les prestations de services liées aux frais de justice aux règles du code des marchés publics pour les prestations de billetterie et de transport aérien.

Ainsi, un marché a été conclu avec la société Air France pour les voyages effectués dans le cadre des extraditions, des transfèrements et des translations ou des déplacements ordonnés par l'autorité judiciaire. Un autre marché a été conclu pour le transport des scellés et des dossiers de procédure.

Des marchés multi-attributaires sont conclus également au niveau local, par exemple pour le transport de corps à visage découvert pour autopsie. Le choix du prestataire s'effectue en fonction du lieu d'enlèvement et de la disponibilité du prestataire (le véhicule doit répondre aux normes fixées par le code général des collectivités territoriales).

Dans le domaine des analyses génétiques, trois marchés allotis ont été conclus le 19 octobre 2011 par le ministère de la justice avec trois prestataires.

Ces laboratoires sont chargés d'analyser les traces biologiques qui ont été prélevées à partir de différents supports (écouvillons, objets), dans le cadre d'affaires relevant de la délinquance de masse afin d'identifier des profils génétiques et d'alimenter le FNAEG. Chaque marché fixe le tarif de ces analyses, variable selon le volume des analyses réalisées au titre de chaque marché.

Le recours à un laboratoire autre que celui titulaire du marché prévu dans le ressort de chaque cour d'appel entraîne la prise en charge

du coût des prestations sur le budget de la cour d'appel et non sur le BOP de l'administration centrale et à un coût plus élevé que celui du marché.

Ces marchés ont conduit à une augmentation des prescriptions qui leur sont confiées. En effet, les OPJ et les magistrats exploitent systématiquement la faculté de demander l'analyse de trois objets maximum par scène d'infraction.

D'une durée limitée de dix-huit mois, ils déterminent un volume minimum et maximum d'analyses. Une fois le délai et/ou les montants épuisés, la demande s'oriente vers les laboratoires publics qui doivent faire face à la demande. En outre, la répartition géographique des prestataires par zones géographiques oblige certaines juridictions à solliciter un prestataire très éloigné géographiquement.

Il apparaît opportun d'élargir la conclusion de marchés à d'autres prestations que les analyses génétiques de façon à assurer plus de mise en concurrence, éviter des monopoles de fait et diminuer les coûts. Les marchés de masse évoqués précédemment permettraient de globaliser les mémoires et d'alléger leur traitement.

Outre des marchés nationaux, des marchés locaux pourraient en outre être organisés par les cours d'appel, comme par exemple pour les transports de corps.

S'agissant des interprètes, le ministère de la justice est invité à s'inspirer des marchés mis en place dès 2003 par la Cour Nationale du Droit d'Asile (CNDA) sur l'exemple de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) pour rationaliser les coûts.

Le dernier marché lancé par l'OFPRA est fractionné en 20 lots, chacun donnant lieu à un marché distinct. Les lots sont constitués d'une langue ou d'un groupe de langues, pouvant être assorties de combinaisons linguistiques. Plus de cents langues sont associées à ces différents lots.

A titre d'exemple, le lot « Afrique de l'ouest » regroupe les langues suivantes : bambara, créole de Guinée Bissau, diakhanké, diola, dioula, hassanya, khassonké, malinké, mandingue, mandjak, peuhl (de Guinée, de Mauritanie, de Sierra Léone), soninké, soussou et wolof.

Le nombre de vacations simultanées, à la même date et pour la même demi-journée pouvant être commandées dans les langues dominantes est indiqué pour chaque lot. En revanche, les langues rares ne peuvent pas faire l'objet de commandes multiples simultanées. Leur prix est affecté d'un coefficient de majoration. Toutes les langues étant obligatoires, le titulaire d'un lot s'engage pour toutes les langues du lot concerné, y compris les langues rares. Il désigne autant d'interprètes que

nécessaire pour assurer le nombre de vacations simultanées mentionné pour chaque langue dominante.

Selon l'OFPPRA et la CNDA, la profession, non réglementée, des interprètes pose des problèmes spécifiques, en particulier en ce qui concerne les règles de déontologie ainsi que la formation. La procédure de prestation n'est en outre pas réglementée.

La CNDA a en outre établi un recueil des obligations déontologiques des interprètes qui rappelle l'étendue du serment, la durée de l'assermentation, les règles d'impartialité et d'indépendance, le devoir de déport et le droit de récusation.

La police aux frontières a également mis en place des marchés pour les prestations d'interprétariat.

Il convient de relever qu'au TGI de Paris, des contrôles réalisés dans le progiciel de suivi des mémoires de frais de justice (LMDJ) ont fait apparaître des honoraires mensuels de plus de 10 000 € pour certains interprètes inscrits ou non-inscrits sur les listes d'experts.

Les interprètes deviennent en effet des quasi-auxiliaires de justice et suivent parfois l'intégralité de la procédure.

2 - Améliorer la tarification

La tarification, qui constitue un acte juridictionnel, est appliquée de façon stricte. Ainsi, lorsqu'une expertise est tarifée, le tarif ne peut être majoré. La Cour de cassation a ainsi fait valoir en 2006³⁶ qu'aux termes de l'article R.116 -1 du code de procédure pénale, les tarifs d'honoraires correspondant aux actes d'expertise prévus par les articles R. 117 à R. 120 du même code sont déterminés par référence aux tarifs conventionnels d'honoraires fixés en application de l'article L. 162-15-2 du code de la sécurité sociale. Dès lors qu'ils sont calculés, pour chacun de ces actes, d'après leur nature et leur valeur relative telles qu'elles résultent des cotations par lettres clés et coefficients qui y sont mentionnés, l'arrêt qui fixe la rémunération d'une expertise psychiatrique, non seulement sur la base de la cotation CNPSY prévue par l'article R. 117 9° du code de procédure pénale mais également en ajoutant la majoration accordée par l'arrêté du 22 septembre 2003 pour les actes de consultation des médecins spécialistes doit être censuré. En effet, l'article R. 117 fixe les modalités de calcul de la rémunération de l'expert sans faire référence à la nomenclature générale des actes professionnels.

³⁶ Publication : Bulletin criminel 2006 N° 89 p. 342.

Plus récemment par un arrêt du 17 janvier 2012, la Cour de cassation a confirmé qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'autorise le dépassement du tarif fixé en l'espèce à l'article R. 117-9 du code de procédure pénale pour les expertises psychiatriques.

La tarification pourrait être utilement étendue aux domaines où elle n'existe pas encore. C'est le cas des prestations de gardiennage, de géolocalisation et de transport de corps. La tarification se révèle surtout peu fréquente en matière civile.

Il existe en outre des tarifs différenciés selon la zone géographique, ou encore des tarifs officieux fixés par les chefs de cour ce qui pose la question de leur harmonisation et de leur régularisation.

Certaines modalités de tarification, concernant par exemple les interprètes, devraient être révisées. Actuellement, le tarif est fixé 42 € pour la première heure, chaque heure débutée étant due. Il est de 30 € pour les heures suivantes et assorti d'une majoration de 25 % durant le week-end et de 25 % en soirée.

La notion de mise à disposition qui régit la prestation de l'interprète manque de précision et donne lieu à diverses interprétations. Ainsi, une mission peut s'étendre sur plus de 24 heures en fonction des temps d'attente entre les auditions. De plus, la mission d'un interprète au bénéfice d'un prévenu commence la plupart du temps dès son interpellation et se poursuit par les auditions successives des différents acteurs de la procédure pénale qui donnent lieu à diverses réquisitions. La question se pose alors de savoir s'il est légitime de majorer à chaque fois la première heure.

Un temps d'intervention même très court donne lieu au paiement d'une vacation, toute heure commencée étant due. Cette règle conduit à payer plusieurs vacations à un interprète sollicité plusieurs fois sur place au cours d'une même heure.

A défaut de marché, le TGI de Paris préconise l'établissement d'une fiche de mission journalière unique qui accompagnerait chaque interprète pour les prestations successives effectuées au sein de la juridiction et qui serait attestée par les OPJ ou les greffiers. Cette fiche de mission représenterait un seul mémoire au lieu de plusieurs et le barème majoré ne pourrait être appliqué que pour la première heure.

Enfin la réglementation applicable aux traductions écrites fixe la rémunération des interprètes à 250 mots par page en caractère usuel (police 12). Or, il est fréquent que le nombre de mots par page excède ce chiffre sans que soit clairement établi le principe de tarification, en fonction du nombre de pages ou du nombre de mots traduits.

Pour certaines prestations dont l'offre est insuffisante, il se révèle nécessaire de revaloriser les tarifs. C'est le cas des expertises psychiatriques revalorisées de 17 % en 2012. Mais toute augmentation au profit d'une catégorie d'experts génère un risque de demandes reconventionnelles de la part des autres.

Les frais de transport des experts dépêchés outre-mer, à défaut d'experts disponibles sur place, entraînent également des coûts élevés.

S'agissant des tarifs applicables aux opérateurs téléphoniques, la Cour relève qu'aux Etats-Unis et en Allemagne les prestations sont réalisées à titre gratuit.

En France, l'Etat contribue à hauteur de 25 M€ par an à la mise à niveau de l'équipement des opérateurs, notamment pour permettre ces interceptions, indépendamment des prestations payées.

La Cour a en outre observé que les tarifs des interceptions téléphoniques de sécurité (les interceptions de sécurité sont autorisées à titre exceptionnel, par décision du Premier ministre et sous le contrôle d'une commission nationale indépendante, pour la recherche de renseignements intéressant la sécurité nationale, la sauvegarde des éléments essentiels du potentiel scientifique et économique de la France, la prévention du terrorisme, de la criminalité et de la délinquance organisées) sont inférieurs à ceux des interceptions judiciaires, ce qui mérite une expertise approfondie, le cas échéant avec le concours de l'autorité de régulation compétente en la matière.

La « toute tarification » peut avoir pour effet de sous-payer les experts, particulièrement lorsqu'ils sont appelés à intervenir dans des conditions difficiles. Il est impératif de prendre en considération les différences de nature ou de contexte des expertises (par exemple les autopsies sur corps putréfié ou non putréfié).

Pour remédier au dépôt tardif des mémoires par les prestataires qui répartissent ainsi leurs revenus et la déclaration de la TVA (c'est le cas de nombreux interprètes au TGI de Paris), il est proposé d'examiner la possibilité de soumettre les tarifs à des conditions de délais de présentation des mémoires : sans préjudice de l'application de la prescription quadriennale, le mémoire ne serait plus recevable à l'expiration d'un certain délai ou encore pourrait être prévue la présentation du mémoire à intervalles réguliers (tous les mois / trimestres / ans).

B - La sensibilisation à la dépense

1 - Responsabilisation des prescripteurs

Comme dans les principaux pays d'Europe, la liberté de prescription du magistrat, corollaire de son indépendance, est entière.

Une étude comparée des frais de justice menée en Europe (Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni) montre que dans tous ces pays, la liberté de prescription est totale. Le magistrat compétent dispose du choix de la mesure génératrice de frais de justice.

Comme il a été indiqué, le principe constitutionnel de l'indépendance des juges emporte la liberté pour les juges de prescrire les mesures qu'ils estiment nécessaires à la manifestation de la vérité, en vertu de l'article 81 du code de procédure pénale, ainsi que celle de choisir le prestataire.

La liberté de prescription contribue donc à garantir l'indépendance du juge judiciaire et participe à la manifestation de la vérité.

Dans la mesure où cette liberté doit aujourd'hui s'inscrire dans un cadre budgétaire limitatif, certaines cours ont mené une réflexion sur la pertinence de la dépense dans une logique de maîtrise des coûts, à la condition néanmoins de ne pas porter atteinte à la qualité des décisions juridictionnelles.

Mais cette démarche se heurte au poids des habitudes, au manque d'informations dont dispose le prescripteur et au démarchage appuyé qu'effectuent certains prestataires, notamment dans le domaine des expertises génétiques.

Ainsi à la cour d'appel de Bordeaux, pour les analyses génétiques, il est pour l'essentiel fait appel à un laboratoire privé pour un montant de 1 448 824 euros. Cette situation résulterait d'une part du défaut de communication et de démarche commerciale offensive des laboratoires publics et d'autre part du choix des prescripteurs. Cependant l'INPS fait valoir qu'il peut faire face à toutes les demandes d'expertises génétiques, y compris en urgence : en seules commissions d'expert le TGI de Bordeaux a généré seulement sept expertises demandées à l'INPS, contre 154 à Toulouse et 16 à Montpellier.

Des référents frais de justice³⁷ auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance sont chargés de sensibiliser les magistrats à la maîtrise des coûts.

L'ENM de son côté développe des formations pour responsabiliser les magistrats lors de leur année de formation ainsi que dans le cadre de la formation continue assurée au profit des magistrats déjà affectés. Des cas pratiques sont soumis aux magistrats, par exemple pour la gestion des scellés. Toutefois, il n'existe pas d'indicateur de suivi de ces formations.

2 - Information et diffusion des bonnes pratiques

Il conviendrait d'améliorer l'information des prescripteurs et des services chargés de vérifier et payer la dépense.

Comme l'a souligné un rapport récent de l'inspection générale des finances et de l'inspection des services judiciaires « *les informations sur les prestataires sont morcelées, non homogènes et l'administration centrale ne dispose pas d'une base de données nationale des experts qui pourrait la renseigner sur leur spécialité, leur disponibilité, les prix pratiqués hors frais tarifés* ».

Pour répondre à une des recommandations de ce rapport, une actualisation du site intranet du ministère de la Justice consacré aux frais de justice a été engagée. Plusieurs mises à jour ont été effectuées depuis le début de l'année 2011.

Cette actualisation doit toutefois être poursuivie et valorisée car il existe une attente des magistrats, en ce qui concerne les nouvelles méthodes et techniques d'investigation comme les marqueurs synthétiques sur des auteurs de cambriolage ou des objets.

Il est nécessaire que soit portée à leur connaissance la liste des marchés existants car les magistrats prescripteurs sont souvent mal informés des possibilités offertes par les marchés publics nationaux. Les coûts moyens, des comparaisons de prix obtenus sur un même type de prestation constituent également des informations précieuses.

Un guide de bonnes pratiques valorisant et diffusant les travaux faits par les juridictions pourrait en outre être élaboré.

³⁷ Depuis 2011, trois référents « *frais de justice* » sont désignés par Cour d'appel (un magistrat du siège, un magistrat du parquet et le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire).

Un référentiel de rédaction des réquisitions permettrait de rationaliser les prescriptions des magistrats et des OPJ, particulièrement pour les écoutes téléphoniques, et de les sensibiliser à la gestion des scellés.

S'agissant de la gestion des scellés un dispositif d'alerte mériterait d'être mis en place de façon à éviter des surcoûts de gardiennage injustifié. Il convient à cet effet d'assurer le suivi régulier du stock des objets placés en gardiennage et de sensibiliser les magistrats sur la nécessité de statuer sur le sort des scellés, notamment lorsque leur restitution se révèle impossible. Les magistrats doivent notamment veiller à ce que les objets placés en gardiennage soient systématiquement enregistrés dans Cassiopée et s'assurer que la liste de ces objets est mise à jour régulièrement.

L'inspection générale des services judiciaires dénonce de façon régulière les dysfonctionnements dans la gestion des scellés, des encombrements récurrents dans les locaux des pièces à conviction, étant entendu que les juridictions sont confrontées à une gestion de masse des scellés.

La mise en ligne prochaine du "Référentiel des tarifs à appliquer et des pièces justificatives à produire" qui s'inscrit dans une démarche de qualité comptable des mémoires ainsi qu'une note sur les "mémoires de frais groupés", visant à réduire la volumétrie des mémoires vont dans le sens souhaité.

La mise en place d'un site internet accessible aux prestataires sur lequel ils pourraient indiquer leurs conditions est également envisageable.

Enfin, comme l'a suggéré le rapport précité, des rencontres entre les prescripteurs, les magistrats référents et les fournisseurs pourraient être organisées, en complément des réunions qui ont lieu entre la direction des services judiciaires et les référents.

II - La modernisation du traitement des mémoires exige la mise en œuvre de projets innovants

La poursuite de la rationalisation et la modernisation de la gestion des frais de justice passent par la réduction de la volumétrie des mémoires.

Le ministère estime en effet à 2,8 millions le nombre de mémoires en flux annuel. Une simplification du circuit de la dépense apparaît

nécessaire, un agent à temps plein ne pouvant gérer que 800 mémoires par mois.

A - Poursuivre la simplification du circuit de la dépense, dérogatoire et trop complexe

La Direction générale des finances publiques s'associe aux démarches entreprises par la direction des services judiciaires pour fluidifier la chaîne de traitement des frais de justice.

Ces mesures ont contribué au traitement de masse des mémoires et à une professionnalisation des agents.

La majorité des créanciers, y compris depuis 2011³⁸ les créanciers de frais de justice commerciale, bénéficient désormais d'un « guichet unique ».

Seuls les créanciers des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes qui ne relèvent pas de l'expérimentation en sont exclus et continuent d'adresser leurs mémoires aux juridictions tant que les modifications du code de procédure pénale et du code de l'organisation judiciaire ne sont pas intervenues. Une fois certifiés ou taxés, les mémoires de ces juridictions sont néanmoins transmis ensuite au service centralisateur ce qui permet désormais d'avoir un recensement exhaustif.

1 - La mise en œuvre de circuits de gestion renouvelés

Les mémoires frais de justice sont adressés au greffe de la juridiction devant laquelle les frais de justice sont engagés. Selon leur nature et leur montant, les frais sont taxés par le magistrat ou certifiés par le greffier.

Avant 2008, les mémoires étaient adressés dans les différents services du greffe. Ce circuit très coûteux en personnel et en fonctionnement ne permettait d'avoir ni une visibilité des mémoires en attente en raison de leur dispersion dans les services et de l'absence d'enregistrement dans une application informatique ainsi que de suivi du service fait.

Pour améliorer la connaissance du stock des mémoires et accélérer leur paiement, la refonte de ce circuit de paiement s'est imposée.

En effet, en matière de frais de justice, les juridictions sont confrontées à un problème de volumétrie important. Trois millions de

³⁸ Note DJ/11/OFJ4 du 23 février 2011.

mémoires sont reçus chaque année par l'ensemble des juridictions. Au TGI de Paris, comme indiqué, 199 597 mémoires ont été enregistrés en 2011 par cette juridiction qui précise que « ce chiffre correspond au flux annuel des mémoires adressés ». Or, sa capacité de paiement a été de 71 639 mémoires cette année-là.

Cette refonte a été amorcée progressivement en 2008 et l'expérimentation est mise en œuvre depuis cette date dans huit cours d'appel³⁹.

Un circuit a été expérimenté dans un premier temps dans cinq cours d'appel dans le cadre d'un protocole national signé le 21 décembre 2007 par la direction des services judiciaires et par la direction générale des finances publiques (DGFIP), puis prorogé, à périmètre et à droit constants, jusqu'au 1^{er} septembre 2009, ainsi que dans le cadre de protocoles locaux passés entre les chefs de cour et les trésoriers payeurs généraux, à partir du 1^{er} janvier 2008, dans les cours d'appel d'Amiens où cette expérimentation a cessé au 1^{er} juillet 2010, de Nîmes et de Pau et, à partir du 1^{er} avril 2008, dans celles de Grenoble et de Versailles.

Le nouveau protocole le 31 juillet 2009 a eu pour objet d'améliorer le dispositif et d'étendre le périmètre de l'expérimentation à trois cours d'appel : Bastia (pour l'ensemble du ressort de la cour), Dijon et Nancy (pour les arrondissements judiciaires de Dijon et de Nancy) et à compter du 1^{er} janvier 2010, au sein de la cour d'appel d'Aix-en-Provence, pour les arrondissements d'Aix, de Grasse et de Toulon.

a) La création d'un service centralisateur

Il s'est traduit par la mise en place d'un service centralisateur à compétence élargie placé auprès du tribunal de grande instance et, le cas échéant, de la cour d'appel et chargé, pour l'ensemble des juridictions de l'arrondissement judiciaire (y compris les tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes), de tous les actes de gestion concernant les frais de justice (réception et enregistrement des mémoires, contrôle et, le cas échéant, mandatement de ceux-ci) avec l'appui d'un outil informatique de pilotage, dénommé LMDJ. Seuls les frais de justice des tribunaux de commerce et les frais postaux étaient exclus de l'expérimentation.

³⁹ Expérimentations menées, depuis le 1^{er} janvier 2008, dans les cours d'appel d'Amiens, Nîmes et Pau et, depuis le 1^{er} avril 2008, dans celles de Grenoble et de Versailles. Elles ont été étendues, à compter du 1^{er} septembre 2009, dans les cours d'appel de Bastia, de Dijon et de Nancy et, à compter du 1^{er} janvier 2010, à la cour d'appel d'Aix-en-Provence.

b) La mise en œuvre d'un contrôle hiérarchisé

Il s'est également traduit par la mise en œuvre d'un contrôle d'intensité variable pour les mémoires de faible enjeu, inférieurs ou égaux à 150 €⁴⁰, avec contrôle approfondi, par sondage, pour au moins 15 % d'entre eux et contrôle formel pour les autres mémoires, ainsi que par un allègement de la procédure de certification. Pour les mémoires inférieurs ou égaux à 150 € ayant fait l'objet d'un contrôle allégé, le service centralisateur appose « un bon à payer » qui vaut certification. Les mémoires inférieurs ou égaux à 150 € qui sont soumis à un contrôle approfondi sont certifiés, selon les formes habituelles.

c) La mise en place de divers circuits de paiement

Enfin, les juridictions ont désormais la possibilité de choisir entre deux circuits de paiement pour les mémoires inférieurs ou égaux à 150 €: un paiement « classique » par la régie avec un mandatement direct avec le logiciel Régina, ou un mandatement direct par le service administratif régional (SAR), avec le logiciel NDL ; pour les mémoires supérieurs à 150 €, mandatement direct par le SAR, l'attestation du service fait étant assurée :

- par les OPJ pour les prestations qu'ils ont prescrites en matière médicale et en matière d'interprétariat ;
- par le service centralisateur pour les mémoires inférieurs ou égaux à 150 € faisant l'objet d'un contrôle approfondi dans le cadre du contrôle par sondage (pour les mémoires de ce montant faisant l'objet d'un contrôle allégé, le service fait est présumé) et pour les mémoires de frais tarifés compris entre 150 et 300 €;
- par le magistrat taxateur pour les autres mémoires de frais (une copie du mémoire, destinée à recueillir l'attestation de service fait, est adressée à ce magistrat).

Avant la généralisation du processus nouveau de la dépense frais de justice dans l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, un nouveau protocole national relatif à l'expérimentation du circuit de la dépense a été signé pour l'exercice 2011 qui tient compte de la mise en place du progiciel Chorus dans les services judiciaires à compter du 1^{er} janvier 2011.

⁴⁰ représentant alors 80 % du nombre des mémoires mais seulement 20 % de la dépense

Le circuit de paiement expérimental défini alors en 2011 :

- pérennise le service centralisateur à compétence élargie⁴¹ qui réceptionne désormais les mémoires relatifs aux frais de justice commerciale ;
- maintient le contrôle d'intensité variable sur les mémoires inférieurs ou égaux à 150 €;
- modifie les règles de paiement des mémoires des protocoles précédents puisque le paiement des mémoires inférieurs ou égaux à 2 000 €⁴² TTC, à l'exception des mémoires d'expertises non médicales quel qu'en soit le montant est assuré par la régie et que celui des mémoires supérieurs à 2 000 € est assuré par le pôle Chorus y compris les d'expertises non médicales quel qu'en soit le montant et la reconstitution de l'avance des régisseurs ;
- met en place un magistrat taxateur auprès du service centralisateur, pour procéder, en l'absence d'intervention du magistrat prescripteur dans le délai d'un mois, à la taxation des frais tarifés (autres que ceux des articles R. 224-1 et R. 224-2 du CPP) dont le montant est supérieur à 300 € et des frais non tarifés supérieurs à 150 €;
- étend la procédure de certification par le service centralisateur aux frais tarifés dont le montant est compris entre 150 et 300 €

Le circuit expérimental qui repose sur la mise en place des services centralisateurs accompagnée du déploiement du logiciel des mémoires de justice, dit LMDJ, avait pour objectif la professionnalisation des acteurs, le développement de l'assistance aux prescripteurs, l'amélioration du pilotage budgétaire et comptable des frais de justice, la réduction des délais de paiement des mémoires.

Selon le ministère, l'expérimentation a montré l'efficacité du service centralisateur qui a permis une meilleure connaissance des stocks et des charges à payer ainsi que par une réduction des délais de paiement des mémoires et une accélération des délais de traitement.

Cependant l'expérimentation déroge à certains textes en vigueur :

⁴¹ Le service centralisateur mis en place au sein du tribunal de grande instance est compétent pour traiter non seulement les mémoires de cette juridiction, mais aussi ceux des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes.

⁴² Environ 90 % des mémoires sont inférieurs ou égaux à 2000 €

- l'article R. 223 du CPP : dans le cadre de l'expérimentation, les mémoires ne sont plus adressés par les prestataires au greffe de la juridiction compétente mais au service centralisateur du TGI ;
- l'article R. 224-1 à R. 227-1 du CPP. En l'état actuel de la réglementation la certification et la taxation sont les seules procédures attestant valablement du service fait. A ce titre tout mémoire de frais n'ayant pas été soumis à cette procédure ne peut être payé. Dans le cadre de l'expérimentation, les mémoires inférieurs ou égaux à 150 € qui ne font pas l'objet d'un contrôle approfondi ne sont plus certifiés. Seuls les mémoires faisant l'objet d'un contrôle approfondi sont certifiés. Par ailleurs la certification est prévue pour les frais tarifés, autres que ceux prévus aux articles R. 224-1 et R. 224-2 du CPP, et compris entre 150 et 300 €TTC (et non plus 152,45 €).

Des travaux de codification au sein du code de procédure pénale ont été entrepris afin de pérenniser certains volets du dispositif expérimenté et de donner une base réglementaire :

- au service centralisateur à compétence élargie, au sein des TGI, ce qui permettrait de mettre en œuvre, pour l'ensemble de l'arrondissement judiciaire, le régime social des collaborateurs occasionnels du service public de la justice, le greffe de cette juridiction disposant d'un applicatif métier permettant de calculer les prélèvements sociaux ;
- à la possibilité de recourir à un contrôle par sondage pour les mémoires à faible enjeu économique (inférieurs ou égaux à 150 €), qui représentent 75 % du nombre des mémoires reçus annuellement ;
- à l'institution d'un magistrat taxateur désigné par le président du TGI pour taxer l'ensemble des mémoires du TGI et des tribunaux d'instance. Toutefois, cette compétence ne serait pas exclusive mais pourrait être concurrente avec celle du magistrat instructeur, du juge des enfants et du juge d'instance ;
- à la possibilité pour un fonctionnaire de catégorie B (greffier ou secrétaire administratif) affecté au service centralisateur du greffe du tribunal de grande instance de pouvoir certifier, outre les mémoires de frais de justice exposés devant cette juridiction, ceux relatifs aux frais exposés devant les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes de l'arrondissement ;
- à la nouvelle procédure de certification étendue à l'ensemble des frais tarifés, à des frais non tarifés et aux autres dépenses de

toute nature inférieures à un montant fixé par le ministre de la justice.

Le projet de décret qui a résulté de ces travaux a été abandonné à la suite de la proposition du rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection des services judiciaires, selon laquelle il convenait de centraliser le traitement des mémoires au niveau d'un seul service par ressort de cour d'appel. Cette expérimentation n'a pas donc été généralisée. Seul a été généralisé le paiement par la régie, ou le pôle Chorus en fonction du seuil de 2 000 € et le service centralisateur en 2010⁴³, à l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance avec le déploiement de LMDJ.

En dehors du circuit expérimental, le service centralisateur est seulement compétent pour gérer les mémoires de la juridiction dans laquelle il est implanté. Les mémoires des tribunaux d'instance et des conseils de prud'hommes ne lui sont adressés pour enregistrement dans LMDJ qu'après avoir été réceptionnés, certifiés ou taxés par la juridiction.

Le périmètre de la certification a été étendu par une élévation du seuil de certification de 152,45 € à 460 €

Pour le moment, coexistent un circuit expérimental et un circuit mis en œuvre dans les autres cours. Par ailleurs, il n'a pas été procédé à la généralisation du contrôle allégé des mémoires à faible enjeu financier.

Toutes les juridictions visitées contrôlent de manière exhaustive les mémoires. Certaines reconnaissent toutefois qu'il est malaisé d'effectuer des contrôles complets et qu'il serait souhaitable de procéder à des contrôles par sondage. Or, l'enjeu à maintenir le contrôle renforcé systématique des mémoires, qui est chronophage, est minime et doit être remplacé par un contrôle spécifique de certaines prestations. Au TGI de Bordeaux il a été en 2011 de l'ordre de 0,42 % de la dépense et de 1 % au TGI de Paris.

La DGFIP est attentive à la rénovation des modalités de contrôle du comptable sur les frais de justice.

⁴³ Une note de la direction des services judiciaires en date du 29 janvier 2010 organise la généralisation des services centralisateurs des mémoires de frais de justice dans les cours d'appel et les tribunaux de grande instance (note jointe en annexe 2).

d) Le réseau de référents « frais de justice »

Dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice, le ministère de la justice a créé, depuis 2006, un réseau de référents « *frais de justice* » auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance.

Ces référents sont chargés de communiquer aux juridictions du ressort les informations en provenance de l'administration centrale, notamment celles portant sur les évolutions tarifaires, les passations de marchés publics et les expérimentations en matière de frais de justice. Il leur appartient aussi de recueillir et d'analyser les éléments statistiques relatifs aux engagements et aux paiements des frais de justice. Il relève également de leur mission de diffuser les bonnes pratiques et de faciliter la mise en concurrence locale des prestataires.

Depuis 2011, trois référents « *frais de justice* » sont désignés par cour d'appel (un magistrat du siège de la cour, un magistrat du parquet de la cour et le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire).

Des informations particulières concernant la gestion des frais de justice sont données aux chefs de cours à l'occasion de regroupements organisés par le ministère de la justice (exemple : point d'information sur le passage à Chorus en 2010, communication sur la réforme de la médecine légale en 2011).

2 - La création d'un bureau de la Direction des services judiciaires spécifiquement en charge des frais de justice

Depuis le 1^{er} janvier 2011, un bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense a été créé au sein de la direction des services judiciaires avec pour objectif d'améliorer le pilotage de ces dépenses. Il a en particulier pour mission de renforcer l'animation du réseau des référents « *frais de justice* », de densifier le pilotage des projets visant à maîtriser ces dépenses et de diffuser les bonnes pratiques.

3 - La migration du programme Chorus

L'année 2011 a été marquée, sur le plan budgétaire et comptable, par la migration du programme sur Chorus, le nouveau progiciel de gestion budgétaire et comptable de l'État. Cette migration a conduit à réformer en profondeur le circuit de l'exécution de la dépense. Celui-ci se trouve désormais organisé autour de 18 pôles Chorus au sein des cours d'appel en métropole, 4 centres de service partagé (CSP) en Outre-mer, structures inter-directionnelles exécutant également les dépenses des services déconcentrés des directions de l'administration pénitentiaire et

de la protection judiciaire de la jeunesse. A ce dispositif vient s'ajouter le pôle Chorus implanté en administration centrale traitant les dépenses des services centraux de la direction des services judiciaires, de la Cour de cassation, du Conseil supérieur de la magistrature et du Casier judiciaire national.

Ces nouveaux services exécutant la dépense et les services prescripteurs des juridictions ont, en début de gestion, rencontré des difficultés, principalement liées au temps nécessaire à l'appropriation par les gestionnaires des nouveaux modes d'organisation ainsi que des fonctionnalités du système Chorus et de ses outils associés «Chorus Formulaires ». Ces difficultés ont néanmoins été surmontées dès la fin du 2^{ème} trimestre 2011.

B - Alléger les procédures

Aux difficultés liées au circuit de paiement s'ajoutent les spécificités concernant les frais de justice, telle la taxation, qui doit nécessairement être faite par un magistrat et constitue un acte juridictionnel susceptible de recours, même si le ministère envisage d'accroître le périmètre des actes certifiés.

1 - Remédier à la lourdeur induite par la distinction entre certification et taxation

La taxation implique que le magistrat prenne sur son temps d'activité juridictionnelle pour y procéder. Or, les procédures et circuits de taxation sont excessivement complexes, sans compter les recours, souvent abusifs formés par les prestataires pour quelques euros, voire des centimes d'euros, comme c'est le cas d'un opérateur téléphonique.

La suppression de la taxation apparaît peu souhaitable car elle constitue un moyen de sensibilisation des magistrats aux coûts de leurs prescriptions. En outre, la taxation participe à la sensibilisation des prestataires qui savent que leur mémoire sera examiné par un juge. De plus, les agents administratifs ne sont pas en mesure d'évaluer la qualité d'une expertise complexe.

La solution consistait donc à rehausser le seuil de la taxation pour limiter le nombre de mémoires soumis à cette procédure. Cette mesure a été adoptée pendant l'enquête de la Cour, puisque le seuil de la taxation a été porté à 460 € au lieu de 152,45 €

Pourrait par ailleurs être expertisée la possibilité de soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu'en soit le montant.

L'attention du magistrat serait réservée aux expertises importantes où son appréciation est indispensable.

Enfin, il serait possible de réviser les événements qui déterminent l'ouverture d'un éventuel recours. En cas de taxation, la notification du délai de recours est assurée par la lettre informant du paiement contrairement à la certification, procédure dans laquelle le délai de recours court à partir de la réception du paiement. Or à ce stade la juridiction ne dispose plus des pièces justificatives, qui ont été adressées au comptable.

2 - Améliorer le recouvrement des frais de justice

Le recouvrement des frais de justice s'exerce principalement dans le domaine de la justice commerciale, mais son champ est appelé à s'élargir dès lors que les frais de justice peuvent dorénavant être mis à la charge des personnes morales condamnées au pénal et qu'une réforme des procédures pénales par voie de constitution de partie civile est envisagée.

Dans cette perspective, il est indispensable d'améliorer et garantir la lisibilité entre les frais recouvrables par le Trésor public et ceux demeurant à la charge définitive de l'Etat.

De faible rendement, le recouvrement des frais de justice pose de réelles difficultés. Il est d'ailleurs impossible d'établir le montant exact des frais recouvrables.

En effet, les juridictions n'émettant pas de titre, les comptables ne peuvent pas rapprocher les remboursements des avances consenties (en matière commerciale par exemple), ni même engager des poursuites pour non recouvrement. Les frais de justice recouverts font l'objet d'un circuit spécial sous Chorus, en tant que « recette au comptant » mais il doit être rapidement réorganisé en lien étroit avec la direction générale des finances publiques.

Avant 2006, les trésoreries générales étaient le point de passage obligé, ce qui n'est plus le cas. Les actuelles directions départementales des finances publiques (DDFIP) qui perçoivent au mieux des versements spontanés sans être en mesure de les rattacher aux avances effectuées par l'Etat, ne sont pas en mesure d'effectuer des contrôles sur les remboursements, théoriquement garantis par le privilège des frais de justice, ni de poursuivre le recouvrement. En outre, en l'absence de dispositions précises sur le partage des frais de justice entre le mandataire et l'Etat en cas de procédure partiellement impécunieuse, le remboursement des avances varie au gré des pratiques des mandataires.

La Cour a relevé, lors de ses missions en juridictions réalisées pour les besoins de l'enquête, qu'en 2011 les versements au Trésor se sont élevés à 505 000 € dans le ressort de la cour d'appel de Paris (sur 10 M€ de frais de justice commerciales avancés par l'Etat), contre 35 000 € dans le ressort de la cour d'appel de Colmar⁴⁴ et 6 809 € dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux.

Différentes mesures peuvent d'ores et déjà être envisagées pour améliorer le recouvrement des frais de justice commerciale qui se révèle très aléatoire, notamment depuis la mise en place du nouveau circuit des frais de justice associé à Chorus. Il pourrait ainsi être envisagé de permettre aux greffiers des tribunaux de commerce de faire clairement valoir leur rang de privilège, en particulier en cas de procédure partiellement impécunieuse.

C - Renforcer les moyens attribués au traitement des mémoires

1 - Professionnaliser les effectifs

Les effectifs affectés soit dans les régies, soit dans les pôles Chorus doivent pouvoir bénéficier d'une formation appropriée faute de pouvoir envisager leur augmentation. Le recours à des vacataires de façon ponctuelle ne peut constituer une solution efficace, surtout dans l'environnement de Chorus.

2 - Améliorer les moyens informatiques

a) L'inadéquation des moyens informatiques

Il n'existe pas d'interfaces entre les différents logiciels existants. « Chorus formulaire », LMDJ, Regina et Chorus ne sont actuellement pas interfacés, pas plus que les logiciels à la disposition des OPJ. A noter toutefois que « Chorus formulaire » et Chorus sont interfacés pour le fonctionnement courant.

Depuis le 1er janvier 2011, date du passage du programme 166 en environnement Chorus, quatre logiciels coexistent en matière de frais de justice, entre Chorus, « Chorus formulaire prescription »⁴⁵, l'application « métier » LMDJ (mémoire frais de justice) et l'application de gestion des

⁴⁴ En Alsace-Moselle, la justice commerciale relevant du TGI, et le greffe étant de ce fait public, une partie de ses diligences est effectuée à titre gratuit.

⁴⁵ Qui a remplacé l'application Fraijus.

régies « Regina » qui existait auparavant. L'interfaçage envisagé entre ces logiciels n'a pas abouti.

Ainsi, « Chorus formulaire » qui enregistre les actes demandés par les magistrats ou les OPJ au moment de leur prescription n'est pas interfacé à Chorus alors que pour le fonctionnement courant les formulaires « demandes d'achat » sont intégrés dans Chorus pour la création d'un engagement juridique.

Le logiciel LMDJ qui a pour objet d'assurer une traçabilité exhaustive et un suivi des mémoires de frais de justice n'est pas non plus interfacé, dans l'immédiat, avec « Chorus formulaire prescription ». Aucun rattachement du mémoire saisi dans cet outil LMDJ n'est possible avec la prescription saisie en amont dans « Chorus formulaire ».

En revanche, les données renseignées dans LMDJ sont récupérées pour la mise en paiement par les régies des mémoires inférieurs à 2 000 € dans le logiciel « Regina » dont les fonctionnalités ne permettent pas toutefois, contrairement à Chorus, d'empêcher des doubles paiements si des copies de mémoires sont adressées aux juridictions.

A Paris, où « Regina » n'est pas couplée avec LMDJ, les 70 419 mémoires qui ont été payés par la régie en 2011 ont dû être saisis trois fois : au moment de l'enregistrement de la prescription, au moment de la réception du mémoire et au moment du paiement.

Les cours visitées sont sur ce point en attente d'une interface entre « Chorus formulaire » et Chorus afin de pouvoir extraire les données au lieu de les ressaisir.

Cette absence d'interface, qui se traduit par de multiples saisies, est coûteuse en personnel. A titre d'exemple, à Paris le passage de NDJ à Chorus a contribué à l'augmentation des effectifs : trois agents en 2010 ont payé 97 M€ neuf agents en 2011 ont payé 76 M€

Le nombre de personnes nécessaires au pôle Chorus de Paris pour traiter un dossier est de six.

Sur LMDJ, une fois que le suivi du mémoire est renseigné par « transmis au SAR ou à la régie », le mémoire disparaît des écrans. On ne peut le retrouver qu'en faisant une recherche. Donc on ne peut pas renseigner la date de paiement du mémoire (après que le pôle Chorus en a informé la juridiction). Certaines juridictions (Colmar) tiennent ainsi un tableur Excel pour suivre cette information.

Par ailleurs, le logiciel « Chorus Formulaire » n'est pas accessible aux OPJ qui prescrivent l'essentiel des actes. Le souhait exprimé en 2009 par l'Agence pour l'Informatique Financière de l'Etat (AIFE) de donner

aux OPJ l'accès à « Chorus formulaire » n'a pas été suivi d'effet même s'il n'existe pas de difficulté technique.

La police nationale compte sur la mise en place du logiciel (LRGPN) logiciel de rédaction police nationale dans le début de l'année 2013 qui devrait intégrer à terme un module « frais de justice » et garantir un niveau de saisie plus important⁴⁶. Dans la situation actuelle, indique-t-elle « *chaque service est contraint d'effectuer une comptabilisation des différents types de réquisitions qui se révèle lourde, fastidieuse, répétitive et de nature à générer des erreurs. Les données sont ensuite agrégées manuellement sur des tableaux Excel mis à jour mensuellement avant d'être transmis au ministère de la Justice pour être intégrés dans l'application de gestion budgétaire Chorus. Ce fonctionnement nécessite un grand nombre d'ETP effectuant souvent des tâches sans grande valeur ajoutée* ».

C'est pourquoi, des incertitudes existent sur l'exhaustivité des saisies des engagements pris par les OPJ. En ce qui concerne les prescriptions des OPJ policiers et gendarmes, les sondages effectués par la DSJ font apparaître que « Chorus Formulaires-prescriptions » est sous renseigné. En effet les données transmises par la gendarmerie et la police qui représentent 60 % des frais de justice sont insuffisantes

En 2009, à la cour d'appel de Paris, 164 000 prescriptions unitaires venant des OPJ avaient été saisies dans Fraijus alors qu'elles se dénombrent à 75 092 saisies dans « Chorus formulaire » en 2011. Au niveau du TGI de Paris, une prescription sur trois des OPJ relatives aux gardes à vue est enregistrée si on fait une comparaison avec les prescriptions payées.

Cette absence d'interface entraîne une mauvaise information sur les frais de justice : pas de possibilité pour chaque régie de voir si elle a dépassé le montant de dotation qui lui est attribué, idem pour le pôle Chorus; difficultés des restitutions, par exemple, on n'a de visibilité que pour le flux 1. En outre, il est difficile de réaliser une recherche par montant en HT alors que les mémoires sont en TTC.

Chorus et « Regina » ne précisent pas l'imputation du paiement pour le bénéficiaire, ce qui oblige les juridictions à notifier les paiements aux différents prestataires.

⁴⁶ Cette évolution permettra la prise en compte directe dans LRPPN, par l'intermédiaire des procès-verbaux de réquisition, des données nécessaires à l'application Chorus. Les données seront ensuite recueillies par la base centrale LRPPN.

Le logiciel Cassiopée ne permet pas de bloquer la clôture de la procédure quand la question des scellés et du gardiennage n'est pas réglée.

Sur LMDJ, une fois que le suivi du mémoire est renseigné par « transmis au SAR ou à la régie », le mémoire disparaît des écrans. On ne peut le retrouver qu'en faisant une recherche. Donc on ne peut pas renseigner la date de paiement du mémoire (après que le pôle Chorus en a informé la juridiction). Certaines juridictions tiennent ainsi un tableur Excel pour suivre cette information.

b) Travailler au basculement intégral sur Chorus

Indépendamment de la nécessité d'interfacer les outils informatiques pour éviter les saisies multiples, le déploiement de Chorus permet d'envisager des perspectives d'optimisation s'articulant autour de l'accentuation de la professionnalisation des acteurs par la concentration des services centralisateurs auprès des cours d'appel et la réduction du nombre de pôles Chorus à neuf à compter de 2013, la simplification du circuit de dépense et la réduction des pièces transmises entre les différents acteurs, en recherchant les solutions de dématérialisation pouvant être mises e œuvre.

L'obstacle majeur au basculement de l'intégralité des mémoires sur le Pôle Chorus et donc à la disparition des régies, réside dans la volumétrie traitée.

La généralisation de la gestion sous Chorus ne peut être envisagée sans l'engagement de mesures permettant de réduire significativement le nombre d'actes de frais de justice à traiter afin de garantir la soutenabilité du dispositif en termes de charge de travail et d'effectifs.

En effet, un tel dispositif nécessiterait de procéder à la création dans Chorus de tous les tiers à régler directement, alors qu'à ce jour, les tiers existant dans Chorus pour les frais de justice sont exclusivement les régies du ressort, les greffiers de commerce et quelques experts pour lesquels il est d'usage de régler des mémoires supérieurs à 2 000 €

Or la création d'un tiers dans Chorus nécessite de disposer d'un certain nombre d'éléments (nom, prénom, adresse, RIB, n° de sécurité sociale pour les personnes physiques et n° de SIRET pour les personnes morales), et n'est pas instantanée puisque soumise à validation de la cellule nationale des tiers, allongeant ainsi les délais de paiement.

Le paiement de l'intégralité des mémoires directement par le Pôle Chorus sans passer par la régie nécessiterait donc indéniablement un renfort considérable d'effectifs.

Ainsi, le basculement complet du traitement de la dépense des frais de justice sous Chorus nécessite de mutualiser préalablement les mémoires pour éviter à la fois d'engorger le pôle Chorus (même s'il bénéficierait d'un report d'effectifs des régies) et le comptable assignataire.

Le ministère a fait expertiser par l'AIFE dans quelle mesure « Chorus formulaire » peut être appliqué sur l'ensemble du processus, de la prescription à la demande de paiement en passant par la certification, et devenir l'unique outil de gestion des frais de justice en se substituant aux outils actuels (CFO, LMDJ) et en réduisant le périmètre dédié aux régies. L'utilisation de « Regina » serait alors circonscrite à certaines dépenses très urgentes.

80 % du volume des frais de justice, représentant 20 % des coûts budgétaires, est actuellement payé en régie. Le ministère souhaite progressivement intégrer les frais de justice payés en régie dans Chorus, de manière à gagner en visibilité. La cour d'appel de Colmar qui fonctionne sans régie, est considérée comme un exemple à suivre.

L'AIFE s'est engagée à mener une première phase de travaux sur un échantillon de trois à quatre cours d'appel représentatives de façon à identifier des scénarios et les coûts qui y seraient associés.

En fonction des conclusions de cette expérimentation, les modalités de mise en œuvre du dispositif qui apparaîtra la plus pertinente, lequel pourra ou non reposer sur la généralisation de « Chorus formulaire », seront précisées.

Une autre solution pourrait consister à déterminer le paiement en régie ou dans le pôle Chorus selon la nature de la dépense et son montant. Ainsi, les marchés seraient mis en paiement dans le pôle Chorus, ce qui permettrait un meilleur suivi au niveau du comptable. En effet, le contrôle hiérarchisé de la dépense ne peut être mis en œuvre si le paiement des marchés est réparti entre régie et pôle Chorus.

Actuellement les cours visitées s'interrogent sur la capacité technique de Chorus à supporter un tel volume de paiements, au vu des ralentissements nombreux et réguliers déjà constatés en 2011, et tout particulièrement en fin de gestion.

Cette suppression des régies est subordonnée à la diminution du nombre de mémoires, à leur mutualisation pour éviter d'engorger le pôle Chorus et au redéploiement des effectifs des régies et des services centralisateurs vers les pôles Chorus et également à la limitation des saisies redondantes dans des outils non interfacés.

C'est en ce sens d'ailleurs qu'est actuellement menée une réflexion entre le ministère et l'AIFE. Le ministère souhaite progressivement n'avoir qu'un seul circuit de paiement et réintégrer progressivement les dépenses des régies dans Chorus cœur pour gagner en visibilité ou limiter le périmètre dédié aux régies en le circonscrivant à certaines dépenses urgentes.

3 - Vers plus de dématérialisation

L'importance de la volumétrie justifie que le ministère mette en place des procédures particulières afin de la réduire, en particulier le circuit simplifié et les mémoires groupés.

Par ailleurs la mise en place de la PNIJ en cours d'année 2013 doit permettre d'alléger les saisies des frais de justice d'un million de mémoires environ. Les trois actions combinées (circuit simplifié, mémoires groupés, PNIJ) devraient permettre de diminuer de moitié le nombre de mémoires.

La perspective de la dématérialisation des pièces doit s'inscrire dans le cadre des travaux menés par l'AIFE pour la dématérialisation des factures. Néanmoins la dématérialisation de la prestation doit également être envisagée et expertisée.

La dématérialisation porterait dans ce cas sur la mise en place de procès-verbaux électroniques, le développement de la visioconférence pour les prestations d'interprètes, qui pourraient également être effectuées téléphoniquement, et le développement de la signature électronique.

Avant le 27 octobre 2013, doit être transposée la directive 2010/64/UE sur le droit à l'interprétation et à la traduction dans les procédures pénales. La règle européenne prévoit notamment des exigences croissantes d'accessibilité, encourage la visioconférence et exige la création par les Etats membres de registres d'interprètes et de traducteurs répondant à des normes de qualité, documentées dans une phase suivante (2014-2016) par des « cartes d'accréditation européennes ».

La dématérialisation de la facture mettrait un terme à la lourdeur du traitement logistique des mémoires papiers et au risque d'égarement. CHORUS facture permet ainsi depuis le 1^{er} janvier 2012 aux prestataires de produire leur facture de façon dématérialisée. Cette évolution est souhaitable, sous réserve de la production des pièces justificatives.

D - Des projets innovants à conforter

1 - La mise en place d'un circuit de gestion court pour les principaux créanciers

Au final, aujourd'hui il existe une multiplication des traitements différenciés des mémoires de frais de justice qui rend le circuit illisible. En amont au moment de la liquidation et de l'attestation du service fait, ils se répartissent entre la procédure de certification et la procédure de taxation. En aval au moment du paiement, leur parcours diffère selon qu'il s'agit des mémoires des créanciers ordinaires et de ceux des créanciers payés en administration centrale, des mémoires supérieurs ou inférieurs à un seuil désormais fixé à 2 000 €

Les mémoires inférieurs et égaux à 2 000 € sont payés directement par les régisseurs. Actuellement plus de 500 régies paient 80 % du volume des frais de justice soit 20 % en montant financier, sauf dans les juridictions d'Alsace et de Moselle où l'intégralité des mémoires est payée directement par le pôle Chorus.

Les régies des juridictions sont régulièrement confrontées à la pénurie des crédits qui ralentit le rythme de paiement des dépenses. Pourtant, l'intérêt, le plus généralement invoqué, de la régie est d'une part de payer plus rapidement – sauf quand on ne peut pas reconstituer rapidement l'avance – même en l'absence de basculement des mémoires traités dans LMDJ (service centralisateur) vers « Regina » (régie), ce qui génère un double enregistrement de chaque mémoire, d'autre part d'être plus proche des prestataires. Le recours à la régie allège de manière considérable le travail des comptables supérieurs (DDFIP /DRFIP) qui ne traitent que les mandats de reconstitution de l'avance.

Ces mémoires qui ont été contrôlés dans leur intégralité, par le service centralisateur sont à nouveau vérifiés pour chacun d'entre eux par le régisseur qui ensuite enregistre les bordereaux dans le logiciel dénommé « Regina » (sauf à Paris) et demande à ce que l'avance soit reconstituée auprès du comptable assignataire (en adressant périodiquement au service administratif régional (SAR) des bordereaux regroupant les mémoires de frais par année).

Les mémoires supérieurs à 2 000 € sont adressés au service administratif régional qui les vérifie et établit une demande de paiement dans le logiciel Chorus, progiciel de gestion intégré, le paiement étant assuré désormais par les dix comptables assignataires (Directeur régional des finances publiques) en métropole.

Mais pour certaines catégories de frais de justice, ce seuil n'est pas déterminant. Ainsi, à compter de 2011⁴⁷ les frais de justice commerciale, les frais d'affranchissement (jusqu'en 2011⁴⁸) sont payés par les pôles Chorus quel qu'en soit leur montant.

Quant aux mémoires relatifs aux frais de justice afférents à des mesures présentencielles (enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité et contrôles judiciaires socio-éducatifs) confiées aux personnes morales habilitées, ils sont désormais tous payés par les régions des TGI.

Par ailleurs, certaines dépenses de frais de justice sont payées directement par le ministère sur les crédits du BOP de l'administration centrale (service facturier central du ministère de la justice).

Ce sont les frais d'analyses génétiques qui sont réalisées dans le cadre de marchés publics nationaux (1 M€ en 2011) : marchés relatifs à des analyses de traces biologiques aux fins d'identification de profils génétiques et d'alimentation du FNAEG passés avec trois laboratoires et les analyses de prélèvements biologiques effectués sur les individus en vue de la saisie de leur empreinte génétique dans le fichier FNAEG dans le cadre du marché passé avec un de ces laboratoires.

Leur paiement est effectué sur la base d'une facture mensuelle établie par ces laboratoires accompagnée des bons de commande et d'une attestation de service fait délivrée par le FNAEG.

Il en va de même pour des paiements relatifs aux remboursements au ministère de l'intérieur des indemnités kilométriques pour le transport en véhicule des personnes placées sous-main de justice, aux transfèrements judiciaires en application de contrats conclus avec des opérateurs de transport), ainsi qu'au transport des scellés et des dossiers de procédure. Compte tenu de leur nature particulière, les crédits correspondants ne sont pas déconcentrés.

Ont été également payées en 2011 sur le BOP de l'administration centrale, les autopsies, examens de garde à vue et examens de victimes relevant du périmètre de la réforme de la médecine légale mise en œuvre le 15 janvier 2011. Les actes non compris dans le périmètre de cette réforme (levées de corps, radios, toxicologie, gardiennage de scellés...) et les examens médicaux pratiqués par les médecins libéraux du réseau de proximité continuent, par contre, d'être payés par les juridictions.

⁴⁷ Note SJ-11.55.OFJ4/23/02/11

⁴⁸ Les frais postaux basculent en 2012 en frais de fonctionnement

Ces actes ont été payés⁴⁹ par l'administration centrale sous la forme d'une dotation annuelle allouée directement par le programme 166 à chaque établissement public de santé concerné : structures dédiées (Instituts médico-légaux –IML- et Unités médicales judiciaires –UMJ). En 2011, le financement des 47 structures, assuré par le BOP central des services judiciaires, s'est élevé à 45,04 M€

Par ailleurs, en raison des retards de paiement importants des frais de justice concernant particulièrement les opérateurs de communications téléphoniques, les loueurs de matériel d'interception et les laboratoires d'analyses, le ministère de la justice, en accord avec le ministère chargé du budget, a décidé de mettre en place pour l'année 2012, et jusqu'à l'instauration complète et généralisée de la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), un circuit de dépense « simplifié » pour certains prestataires qui relèvent de deux domaines : la téléphonie et les analyses génétiques ou toxicologiques.

Ce dispositif de paiement dit « simplifié » est en fait assez complexe⁵⁰ et tout à fait particulier puisque ces dépenses sont contrôlées par sondage à partir des pièces justificatives qui lui sont adressées par les prestataires et certifiées par les juridictions, puis payées par l'administration centrale.

En effet, au terme de ce contrôle et de cette certification, le ministère de la justice prend alors le relais des juridictions, et à partir des éléments qu'elles lui ont communiqués, informe le créancier du montant de la dépense acceptée. C'est à compter de cette démarche que le créancier adresse au ministère, pour paiement, une facture correspondant aux prestations non remises en cause et qui correspond aux certifications remontées par les TGI.

Par ailleurs, il achoppe sur l'attestation du service fait qui devrait être effectuée par les OPJ qui actuellement n'ont ni les outils, ni le temps de réaliser ce service fait.

La Cour partage la position de la DGFIP, selon laquelle une telle centralisation du traitement de la dépense dans le cadre de conventions avec les créanciers devrait reposer sur des délégations de gestion signées

⁴⁹ Suite à la signature le 14 février 2011 de la convention entre le ministère de la justice et des libertés et le ministère du travail, de l'emploi et de la santé relative au financement des structures du schéma directeur de la réforme de la médecine légale, un schéma de financement différent a été retenu.

⁵⁰ Sa mise en place a donné lieu à un protocole pour une durée d'un an en cours de signature entre les deux ministères des finances et de la justice, la signature de conventions passées entre le ministère de la justice et chacun des prestataires et une circulaire d'application datée du 19 mars 2012.

entre les chefs de cours d'appel et le centre de services partagés placé auprès de l'ordonnateur principal, ces délégations devant être communiquées au comptable après signature.

Ainsi, les 500 000 mémoires qui étaient tous les ans adressés par ces prestataires sont remplacés en 2012 par 144 factures qui devraient être payées régulièrement dans les 60 jours.

Il s'agit des six loueurs de matériels d'interceptions téléphoniques, de deux opérateurs téléphoniques, d'une société spécialisée en chronolocalisation, de laboratoires d'analyses génétiques ainsi que d'un laboratoire d'analyses toxicologiques.

Onze protocoles transactionnels ont été préalablement signés avec ces sociétés dont les prestations réalisées pour certaines d'entre elles depuis 10 ans ont été payées directement par le ministère et non par les juridictions concernées.

85 % des sommes dues à l'issue des transactions ont été payées en 2011 pour un montant total de 62,38 M€ En contrepartie d'un abandon de créances de 11,70 M€ et du paiement rapide de ces créances, les sociétés ont renoncé à engager toute action contentieuse, quelle qu'elle soit, à l'encontre du ministère de la justice et se sont engagées à se désister des recours qui auraient été engagés à l'encontre de l'Etat.

2 - La PNIJ

Communément désignées sous le terme d'« écoutes », les interceptions téléphoniques consistent en l'interception, l'enregistrement et la transcription de correspondances émises par la voie des télécommunications.

Les écoutes téléphoniques peuvent être opérées lors d'une enquête de flagrance ou d'une enquête préliminaire portant sur une infraction relevant du crime organisé (infractions de la première catégorie), sur autorisation de l'autorité judiciaire, pour une durée de quinze jours au maximum (renouvelable une fois).

Seule l'autorité publique, en cas de nécessité d'intérêt public, peut porter atteinte au secret des correspondances dans les deux hypothèses suivantes, hors les cas de criminalité organisée :

- les interceptions ordonnées par l'autorité judiciaire sont prescrites aux OPJ par le juge des libertés et de la détention, sur requête du procureur de la République, pour rechercher et découvrir une personne en fuite, pour une durée de 2 mois

renouvelable, dans la limite de 6 mois en matière correctionnelle ;

- les interceptions ordonnées par commission rogatoire du juge d'instruction, en matière criminelle et délictuelle lorsque la peine encourue est égale ou supérieure à 2 ans d'emprisonnement (durée maximum de 4 mois, renouvelable), ou lors d'une information pour recherche des causes de la mort ou des causes d'une disparition.

En application des articles R. 213-1 et R. 213-2 du code de procédure pénale, les tarifs relatifs aux frais correspondant à la fourniture des données conservées en application du II de l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques sont fixés par un arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du garde des sceaux. Cet arrêté distingue les tarifs applicables selon les catégories de données et les prestations requises, en tenant compte, le cas échéant, des surcoûts identifiables et spécifiques supportés par les opérateurs requis par les autorités judiciaires pour la fourniture de ces données.

A terme la mise en place de la plate-forme des interceptions judiciaires (PNIJ) en 2013, qui permettra de transmettre les réquisitions des enquêteurs directement aux opérateurs de téléphonie, fera remonter au niveau de l'administration centrale le paiement des frais liés aux interceptions judiciaires sur la base d'une facture mensuelle et supprimera près d'un million de mémoires.

La décision de gérer annuellement 5 000 000 de réquisitions judiciaires et 40 000 interceptions dans leur totalité en un point central et unique est ambitieuse. Il convient de rappeler que le système actuel est géré par plusieurs fournisseurs privés, lesquels ont disséminé sur le territoire national 350 centres d'écoutes. En cas de panne, les transferts peuvent facilement être effectués d'un centre sur un autre en un temps très court. La PNIJ devra pouvoir relever ce défi.

En l'état actuel du projet, la Cour prend acte des réserves exprimées par la DGFIP, selon laquelle plusieurs points restent à préciser tels que la détermination et le rôle de l'ordonnateur, les modalités de dématérialisation de la certification du service fait et de la facture dans Chorus ainsi que l'interfaçage avec Chorus.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La contrainte budgétaire ne peut constituer le seul vecteur efficace de maîtrise de la dépense. Le ministère de la justice doit poursuivre son

action en faveur d'une rationalisation et d'une modernisation de la gestion des frais de justice.

La sensibilisation à l'analyse économique et la responsabilisation des gestionnaires et des prescripteurs constituent à cet égard des éléments déterminants.

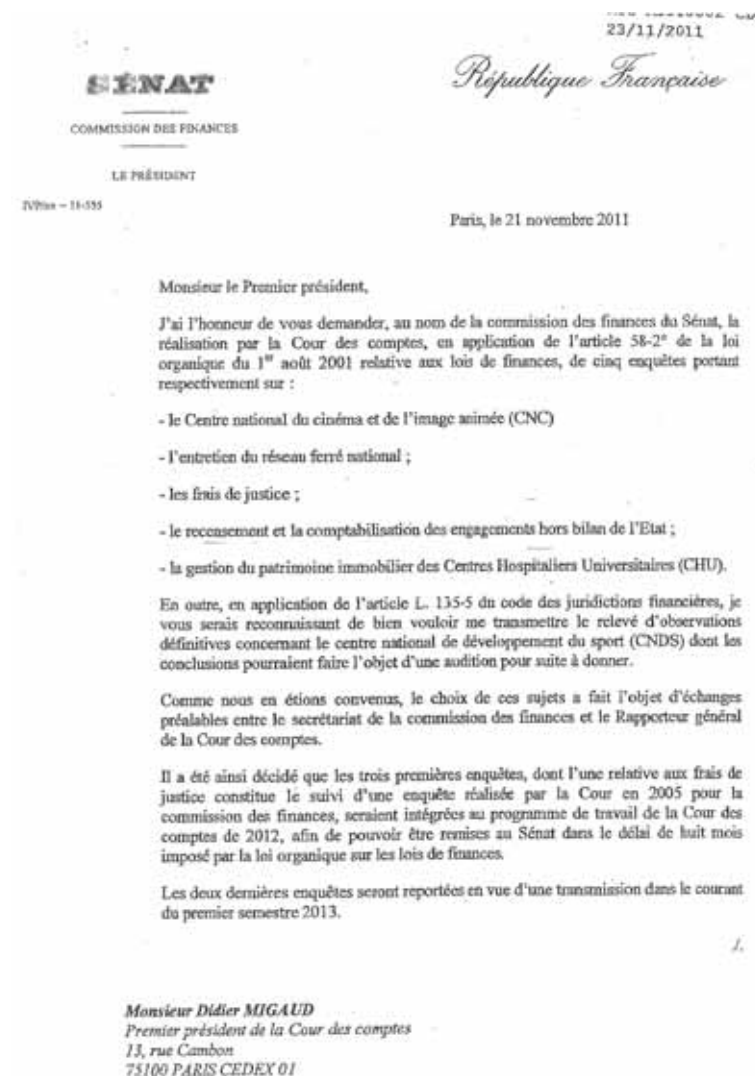
La rationalisation de la prescription par un accroissement du recours à des procédures de marchés et une amélioration de la tarification est à rechercher.

C'est enfin du côté de la simplification du circuit de la dépense, dérogatoire et complexe, qu'une modernisation radicale doit être engagée par la mise en œuvre de circuits de gestion renouvelés, une diminution impérative de la volumétrie des mémoires, un allègement des procédures, une amélioration des moyens informatiques et un recouvrement plus efficace des frais de justice. Ces actions, qui sont à réaliser de manière déterminée, supposent une relation étroite avec les autres services de l'Etat.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. sensibiliser les acteurs à la dépense frais de justice en les responsabilisant et en diffusant l'information et les bonnes pratiques ;*
 - 2. rationaliser le recours aux prestataires en favorisant la conclusion de marchés ;*
 - 3. mettre en place sans délai les projets innovants permettant la réduction du nombre des mémoires et leur dématérialisation tout comme celle des prestations ;*
 - 4. associer l'AIFE à la mise en place d'interfaces entre les applications existantes, y compris les logiciels de rédaction des procédures de police et gendarmerie ;*
 - 5. moderniser le traitement des mémoires en expérimentant le développement progressif de la gestion sous Chorus ;*
 - 6. permettre aux greffiers des tribunaux de commerce de faire valoir clairement leur rang de privilège, en particulier en cas de procédure partiellement impécunieuse ;*
 - 7. expertiser la possibilité de soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu'en soit le montant.*
-

Annexes



Cet échelonnement des demandes d'enquêtes permettra une meilleure programmation des auditions pour suite à donner qui sont un élément central de leur mise en valeur, au bénéfice de nos deux institutions.

En outre, il a été convenu qu'à l'issue des réunions de cadrage organisées entre les rapporteurs spéciaux à l'origine de ces demandes et les présidents de chambre et rapporteurs chargés des enquêtes, nous formaliserions, par écrit, la définition exacte du périmètre des enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Philippe MARINI

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 11 0 1 1 2

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 21 novembre 2011, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les rapports sur le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sur l'entretien du réseau ferré national et sur les frais de justice pour le 31 août 2012.

Conformément à votre demande, la Cour vous ferait également parvenir l'enquête relative au recensement et à la comptabilisation des engagements hors bilan de l'Etat au premier semestre 2013 et celle relative à la gestion du patrimoine immobilier des centres hospitaliers universitaires (CHU) au 30 avril 2013.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces enquêtes.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances du Sénat pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la Commission des finances,
du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
Sénat
15 rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06