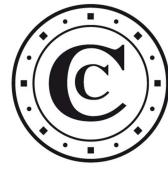


Cour des comptes



LES FRAIS DE JUSTICE DEPUIS 2011

Communication à la commission des finances, de l'économie générale
et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Septembre 2014

Sommaire général

AVERTISSEMENT	5
RÉSUMÉ	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I UN RÉGIME ANCIEN, DÉSORMAIS INADAPTÉ	17
I - Un régime dérogatoire	17
A - L'héritage du décret impérial de 1811	17
B - La teneur du régime dérogatoire	18
II - L'inadaptation croissante d'un schéma figé.....	21
A - Une catégorie foisonnante dépourvue de cohérence	21
B - Un cadre juridique en mutation.....	24
III - Limiter le champ de la dérogation.....	26
A - Identifier la part contrainte de la dépense	27
B - Instaurer un contrôle comptable de la dépense contrainte.....	28
CHAPITRE II UNE DÉPENSE BUDGÉTAIRE ENCORE DYNAMIQUE.....	33
I - Évolution de la dépense budgétaire entre 2011 et 2013	33
A - Les composantes de la dépense.....	33
B - La progression des dépenses	36
II - Une gestion des crédits peu conforme à la LOLF	41
A - Une enveloppe non fongible au sein du titre 3.....	41
B - L'absence de suivi des engagements.....	42
C - Un montant incertain de restes à payer et de charges à payer	44
III - Une perte d'information sur les composantes de la dépense	46
CHAPITRE III POURSUIVRE LES EFFORTS ENTREPRIS	49
I - Des obstacles à la recherche d'économies	49
A - Les éléments de la dynamique de la dépense	49
B - Des systèmes d'information inadaptés	53
C - Une problématique relativement étrangère au dispositif de formation	54
II - Les progrès réalisés	55
A - Les efforts de maîtrise de la dépense	55
B - L'amélioration de la fluidité des circuits de dépense	57
III - Les prochaines étapes	60
A - Mener à bien la généralisation du portail Chorus	60
B - Concevoir une véritable politique d'achat.....	62
C - Responsabiliser davantage les acteurs.....	64
CONCLUSION	69
ANNEXES	71

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par lettre du 19 décembre 2013¹, d'une demande d'enquête sur les frais de justice depuis 2011. Le Premier président lui a répondu le 23 janvier 2014². Le contenu de cette demande a été précisé lors d'une réunion de travail avec le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale, M. Etienne Blanc, le 14 janvier 2014.

À la demande du président de la commission de finances du Sénat et sur le fondement des dispositions précitées, les frais de justice ont déjà fait l'objet de contrôles de la Cour en 2005 et en 2012. Le dernier contrôle a donné lieu à une communication adressée le 12 septembre 2012 à la commission des finances du Sénat (rapport d'information du Sénat n° 31 – session ordinaire de 2012-2013 du 10 octobre 2012).

Dans l'intervalle de ces deux enquêtes, la Cour avait effectué en 2007 un contrôle des frais de justice pénale et civile et des procédures de gestion de ces frais. Ces travaux ont fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel de 2008³.

Pour mener à bien le présent contrôle, la Cour a réalisé des missions auprès des directions d'administration centrale du ministère de la justice, du contrôleur budgétaire et comptable de ce département ministériel, de la direction du budget, de la direction générale des finances publiques, de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), de la direction générale de la police nationale, de la direction générale de la gendarmerie nationale, des cours d'appel de Paris, Lyon, Bordeaux, Metz et Douai, des tribunaux de grande instance de Douai et d'Evry et de l'Institut national de police scientifique (INPS).

La période couverte par l'enquête réalisée par la quatrième chambre de la Cour s'étend de 2011 à 2013, dans le prolongement des travaux les plus récents de la Cour sur ce sujet.

À la suite de l'examen du rapport d'instruction le 6 juin 2014, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 13 juin 2014 au secrétaire général du ministère de la justice, au directeur 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 directeur général de la gendarmerie nationale, au directeur général de la police nationale, à la directrice de l'AIFE, au directeur de l'École nationale de la magistrature et aux chefs de cour de Bordeaux, Colmar, Metz et Rennes. Les réponses des destinataires ont été portées à la connaissance de la Cour entre le 3 et le 17 juillet 2014.

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

³ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2008*, Tome 1. Les frais de justice, p.457-481. La Documentation française, février 2008, disponible sur www.ccomptes.fr

Après qu'a été auditionné M. Jean-François Beynel, directeur des services judiciaires au ministère de la Justice, le 17 juillet 2014, le projet de rapport, tenant compte de l'analyse que la Cour a faite des observations des administrations précitées, a été délibéré le même jour par la quatrième chambre, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de MM. Maistre, Lafaure, Mmes Gadriot-Renard et Faugère et M. Drouet, conseillers maîtres, et M. Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant Mmes Latournaire-Willems, conseillère référendaire, et Goulam, rapporteur extérieur, M. Lafaure, conseiller maître, étant le contre-rapporteur.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 9 septembre 2014 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil et Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Limités pendant longtemps à l'énumération de frais d'une extrême variété par des textes réglementaires épars, les frais de justice sont définis par le décret du 26 août 2013⁴ comme « les dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle ».

En pratique, les frais de justice recouvrent l'ensemble des dépenses prescrites, en principe par un magistrat ou sous son contrôle, dans le cadre d'une procédure judiciaire : dépenses d'examens médicaux des victimes et des personnes mises en cause, expertises génétiques, écoutes téléphoniques, frais d'interprétariat lorsque la personne mise en cause ne parle pas français, dépenses occasionnées par les reconstitutions, frais de gardiennage des scellés, indemnisation des jurés et témoins, etc. Ces dépenses sont indispensables à la manifestation de la vérité. Depuis 1993⁵, elles restent, sauf exception, à la charge définitive de l'État en matière pénale, tandis qu'en matière civile ou commerciale, elles peuvent être recouvrées sur les parties.

Un régime ancien, désormais inadapté

L'ancienneté du régime des frais de justice et son absence d'évolution expliquent sans doute en partie son inadaptation au droit budgétaire et comptable contemporain. Ce régime est en effet issu d'un décret impérial de 1811, qui s'est maintenu dans ses grandes lignes jusqu'à nos jours. Il déroge au droit commun de la comptabilité publique en matière d'engagement et de liquidation de la dépense, comme par le caractère juridictionnel de la contestation de la validité de la dette.

Pour autant, rien ne devrait s'opposer à ce que le principe de libre prescription des magistrats soit rendu compatible avec la LOLF et avec les principes généraux de la dépense publique, qui impliquent en particulier une proportionnalité des dérogations et le respect de certaines procédures destinées tant à encadrer la dépense qu'à assurer la régularité de son exécution.

À cet égard, il est regrettable que l'élaboration du décret du 26 août 2013 n'ait pas été mise à profit pour engager une réflexion de fond sur la notion même de frais de justice, afin d'en réduire le périmètre aux dépenses directement liées à la garantie du principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire. En effet, ce périmètre continue d'inclure des dépenses qui devraient normalement ressortir de la catégorie des frais de fonctionnement courant des juridictions.

En outre, l'autonomie croissante des prescriptions des officiers de police judiciaire et leur part dans le total des prescriptions (60 % en matière pénale), l'existence de dispositions

⁴ Décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice.

⁵ Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

législatives impératives ou de tarifs, comme la fréquente instrumentalisation de la procédure pénale par les parties, conduisent à relativiser l'étendue réelle de la marge de manœuvre des magistrats judiciaires.

Dans ces conditions, l'ampleur du champ de la dérogation aux règles de la comptabilité publique devrait être réduite aux domaines dans lesquels les prescriptions de frais de justice ne revêtent pas un caractère contraint, dans leur principe ou leur montant.

Une dépense budgétaire encore dynamique

Sur le plan budgétaire, les frais de justice représentent, pour la gestion des juridictions, un enjeu bien supérieur au simple montant de la dépense budgétaire qui y est consacrée, soit environ 500 M€ par an. Cette enveloppe, certes modeste au regard du budget de la mission *Justice* (à peine 6 à 7 % des crédits), équivaut en effet à près des deux tiers des crédits de fonctionnement du programme 166 – *Justice judiciaire*. Cette enveloppe constitue donc un enjeu majeur pour la gestion quotidienne des juridictions.

Il est difficile d'appréhender la dépense de frais de justice dans la durée, à cause des nombreux changements de périmètre et de la modification de structure qui ont affecté cette dépense au cours des années récentes.

De fait, certaines dépenses, initialement qualifiées de frais de justice, comme les frais d'affranchissement et les frais de déplacement des magistrats et greffiers dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles, ont été désormais incluses dans la catégorie des frais de fonctionnement courant, pour des raisons de simplification administrative.

À l'inverse, le décret du 26 août 2013 intègre dans cette catégorie des dépenses qui précédemment n'y figuraient pas, en particulier les frais d'interprètes et de médecins désignés dans le cadre de la procédure administrative de retenue des étrangers aux fins de vérification de leur droit de circulation et de séjour sur le territoire, ou les frais exposés dans le cadre de la procédure extrajudiciaire d'identification des personnes décédées.

Par ailleurs, l'imputation, sur les dépenses d'intervention du budget de l'État, des dépenses liées au financement de la réforme de la médecine légale en 2011 et 2012 fausse l'analyse de l'évolution des dépenses de frais de justice, dont elles font pourtant partie.

Enfin, alors que la dépense de frais de justice était réalisée entièrement au niveau déconcentré, elle est aujourd'hui partiellement prise en charge au niveau central, dans le cadre des efforts de rationalisation engagés depuis 2011 par le ministère de la justice.

Cependant, malgré ces mesures et l'allocation de moyens budgétaires particulièrement importants en 2013, ces dépenses continuent d'évoluer de façon dynamique, exerçant un effet d'éviction sur d'autres natures de dépenses de fonctionnement, pourtant également nécessaires à la qualité du service public de la justice.

Qualifiés de crédits évaluatifs avant l'entrée en vigueur de la LOLF, les frais de justice ont désormais la nature de crédits limitatifs. Or, huit ans après cette évolution, les modes de gestion de cette enveloppe ne sont toujours pas conformes au caractère limitatif de ces crédits.

Faute d'adhésion des prescripteurs, le ministère de la justice a renoncé, depuis la fin de 2013, à suivre les engagements de frais de justice. En outre, en l'absence de système d'information fiable, il lui est impossible d'identifier les paiements anciens et, partant, de prévenir d'éventuels doubles paiements. Pour n'être pas nouvelle, cette situation n'en a pas moins des conséquences négatives sur la comptabilisation des restes à payer et des charges à

payer ; il en résulte une dégradation de ces deux indicateurs de sincérité budgétaire et comptable et de qualité de l'exécution de la dépense.

Enfin, le déploiement de Chorus en 2011 a imposé un changement de nomenclature comptable qui, regroupant dans un nombre réduit de rubriques des dépenses de natures très diverses, a entraîné une dégradation sensible de la connaissance des composantes de la dépense de frais de justice.

Poursuivre les efforts entrepris

S'agissant de la possibilité de recherche d'économies, le contexte dans lequel ces dépenses sont prescrites est tributaire d'évolutions techniques, d'attentes sociales et de dispositions législatives aux effets inflationnistes. La gestion des frais de justice fait appel à une multitude d'applications informatiques datant d'époques différentes, qui ne sont pas interfacées, ce qui ne permet aucun pilotage de la dépense. Les frais de justice occupent en outre une place très réduite dans les programmes de formation des prescripteurs de la dépense, qu'ils soient magistrats ou officiers de police judiciaire.

Néanmoins, le ministère de la justice a consenti depuis quelques années des efforts afin de contrôler et rationaliser la dépense, en agissant sur la maîtrise des coûts, la sensibilisation des prescripteurs et la rationalisation de la gestion des frais de justice.

Ces mesures n'ont certes pas produit toutes les économies escomptées. Elles ont toutefois créé un contexte favorable à la dématérialisation totale de la procédure de saisie des mémoires de frais de justice, à travers le projet de portail Chorus, expérimenté depuis avril 2014 dans les cours d'appel de Rennes, Colmar et Metz. Ce nouveau portail présente l'avantage de reporter sur les prestataires la charge de la saisie, libérant ainsi les personnels de greffe pour les fonctions de contrôle de la dépense. Il autorise en outre une analyse fine de la dépense, créant les conditions d'un pilotage efficace de la dépense par les chefs de cour et par l'administration centrale de ce ministère.

La mise en œuvre de cette nouvelle procédure doit être l'occasion d'assurer le respect du caractère limitatif des crédits, et de redonner aux chefs de cour, ordonnateurs secondaires des dépenses, la capacité de faire jouer la fongibilité autorisée par la LOLF en fonction de choix locaux pleinement assumés.

Le ministère de la justice doit être encouragé à mettre en place une véritable politique d'achat, au niveau central comme dans les juridictions, pour trouver un prix d'équilibre pour les différentes prestations, selon les catégories de ces dernières et les territoires concernés. En tout état de cause, il devrait clarifier le régime applicable aux collaborateurs occasionnels du service public, dont la rémunération est assujettie à la TVA depuis le 1er janvier 2014, ainsi qu'aux cotisations sociales depuis 2000.

Enfin, à la lumière des pratiques d'autres États de l'Union européenne, comme de l'état du droit antérieur à 1993, il devrait s'interroger sur la pertinence du champ actuel des dépenses recouvrables en matière pénale, sans exclure de mettre à la charge des personnes physiques et morales condamnées le financement de frais de justice. Il doit par ailleurs veiller à ce que les juridictions mettent effectivement en œuvre les procédures de recouvrement prévues par le code de procédure pénale.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. à l'instar de ce qui a été fait pour les frais d'affranchissement, réexaminer la catégorie des frais de justice pour en exclure les dépenses qui se rapportent au fonctionnement courant des juridictions ou à l'exécution des jugements, et revoir en conséquence les dispositions des articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale ;
2. envisager l'application du droit commun de la comptabilité publique au paiement des dépenses tarifées et certifiées dans un délai raisonnable en vue d'une simplification ; pour les étapes antérieures de la dépense, engager un effort de rapprochement avec les règles d'ordonnancement et de liquidation fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
3. améliorer la connaissance des composantes de la dépense de frais de justice ;
4. améliorer la budgétisation des frais de justice dans le sens d'une plus grande sincérité (recommandation réitérée) ;
5. tendre vers une comptabilisation effective des engagements des dépenses de frais de justice, afin de garantir le respect de leur caractère limitatif, conformément aux dispositions des articles 8 et 30 de la LOLF ;
6. clarifier le régime de TVA et celui des cotisations sociales applicables aux collaborateurs occasionnels du service public de la justice (recommandation réitérée) ;
7. mener à bien la généralisation du portail Chorus en anticipant les difficultés observées dans les trois cours d'appel préfiguratrices ;
8. rétablir un délai de forclusion pour le dépôt des mémoires par les prestataires de service ;
9. mettre en place un système de recouvrement efficace de la part recouvrable des frais de justice.

Introduction

Il n'existe pas de définition législative des frais de justice : l'article 800 du code de procédure pénale, héritier d'une tradition séculaire, renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des « frais qui doivent être compris sous la dénomination de frais de justice criminelle, correctionnelle et de police », la fixation de leur tarif ainsi que la définition de la procédure qui leur est applicable.

Limitée pendant longtemps à l'énumération de frais d'une extrême variété par des textes réglementaires épars, la catégorie des frais de justice fait depuis peu⁶ l'objet d'une définition générale par l'article R. 91 du code de procédure pénale : il s'agit des « dépenses de procédure, à la charge définitive ou provisoire de l'État, qui résultent d'une décision de l'autorité judiciaire ou de celle d'une personne agissant sous sa direction ou son contrôle ».

Les frais de justice, une catégorie foisonnante

Les frais de justice recouvrent l'ensemble des dépenses prescrites, en principe par un magistrat ou sous son contrôle, dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ces dépenses sont indispensables à la manifestation de la vérité. En matière pénale, elles restent à la charge de l'État, tandis qu'en matière civile ou commerciale, elles peuvent être recouvrées sur les parties, dans les conditions prévues par le code de procédure pénale.

En pratique, les frais de justice consistent en des dépenses de diverses natures, telles que les dépenses d'examens médicaux des victimes et des personnes mises en cause, les dépenses d'interceptions téléphoniques, les analyses et expertises de toute nature (génétiques, balistiques, aéronautiques, comptables, informatiques), les frais d'interprétariat et de traduction des pièces de la procédure lorsque la personne mise en cause ne parle pas français, les dépenses occasionnées par les reconstitutions, les frais de gardiennage des scellés, ainsi que les dépenses d'indemnisation des jurés et témoins aux procès.

La notion de « frais de justice » diffère en droit budgétaire et dans le code de procédure pénale. Dans le budget de la mission *Justice*, les frais de justice sont financés sur les crédits de fonctionnement (titre 3) du programme 166 – *Justice judiciaire*. En termes budgétaires, ces dépenses sont distinctes de l'aide juridictionnelle, qui est mise en œuvre sur les crédits d'un autre programme de la mission, le programme 101 – *Accès au droit et à la justice*.

Pourtant, le code de procédure pénale continue de mentionner la contribution versée par l'État au titre de l'aide juridictionnelle dans la catégorie des frais de justice⁷. La nouvelle rédaction de l'article R. 93 du code de procédure pénale n'a pas modifié cette énumération.

Pour les besoins de l'analyse, il a été adopté, pour la présente communication, une définition des frais de justice qui revêt une certaine cohérence, du point de vue de l'imputation budgétaire comme des modalités de financement, de prescription et de contrôle comptable des dépenses. Aussi la notion de « frais de justice » y est-elle entendue dans son

⁶ Décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice.

⁷ 9^e de l'article R. 93 du code de procédure pénale avant l'entrée en vigueur du décret du 26 août 2013, puis 11^e du même article.

sens budgétaire, et non au sens plus extensif qu'en donne l'énumération des articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale. Quoique régies par le même texte, les dépenses d'aide juridictionnelle obéissent en effet à des règles différentes et représentent, pour la gestion des juridictions, un enjeu d'une toute autre nature.

Par ailleurs, l'exercice 2011 représente une césure pour les frais de justice : il marque la migration du programme 166 vers le progiciel de gestion budgétaire et comptable de l'État Chorus. Ces dépenses avoisinent 500 M€, soit 15 % environ du total des crédits du programme 166 – *Justice judiciaire*.

La Cour est déjà intervenue à plusieurs reprises sur ce thème, en 2005 sur les frais de justice en matière pénale, en 2008 et 2012 sur l'ensemble des frais de justice. Les conclusions de son dernier rapport sont les suivantes.

Les conclusions de la communication au Sénat de septembre 2012

Dans le cadre de sa communication la plus récente, la Cour constatait que l'augmentation non maîtrisée du coût des frais de justice était intervenue dans un contexte de contrainte budgétaire et de sous-budgétisation structurelle. Dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, elle estimait 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 trop fortement la gestion des juridictions.

La Cour soulignait que cet assainissement budgétaire était la condition préalable d'une remise en ordre de la gestion des frais de justice. Elle appelait à une rationalisation des prescriptions, à un allégement des procédures et à une modernisation des circuits de la dépense.

La Cour rappelait que ces réformes sont cependant tributaires de la diminution du nombre, alors considérable, des mémoires de frais de justice. La généralisation de leur gestion sous Chorus ne pourrait être envisagée qu'à cette condition. La Cour considérait enfin que ces changements ne pourraient recevoir leur plein effet que si le ministère réussissait également la sensibilisation des gestionnaires et des prescripteurs à ces modes de gestion rénovés.

Les recommandations de la Cour, ordonnées suivant trois orientations principales, étaient les suivantes :

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’État (AIFE) à la mise en place d’interfaces entre les applications existantes, y compris les logiciels de rédaction des procédures de police et de gendarmerie ;
- 14 – expertiser la possibilité de soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu’en soit le montant.

Le présent rapport reprend une partie des recommandations formulées en 2012, dans un contexte que plusieurs éléments nouveaux, intervenus depuis 2011, ont contribué à modifier.

De fait, en 2011, le progiciel de gestion budgétaire et comptable de l’État Chorus a été étendu au programme 166 ; la nouvelle nomenclature comptable interministérielle, comportant un nombre réduit de rubriques, a induit une perte d’information sur les composantes de la dépense. Par ailleurs, le périmètre des frais de justice a évolué en 2012, avec l’exclusion de cette catégorie des frais postaux, désormais imputés sur les frais de fonctionnement courant des juridictions. Enfin, le décret du 26 août 2013 s’est attaché à définir le périmètre des frais de justice, et surtout a permis d’accroître la fluidité du circuit de la dépense.

Si certaines de ces évolutions vont dans le sens des précédentes recommandations de la Cour, il n’en reste pas moins qu’il existe encore des marges de progression.

Celles-ci tiennent à la notion même des frais de justice, à la difficulté de maîtriser cette dépense budgétaire et à la nécessité de poursuivre les réformes techniques que le ministère de la justice a d’ores et déjà entreprises.

Chapitre I

Un régime ancien, désormais inadapté

Le régime des frais de justice a été instauré il y a deux siècles, dans un environnement juridique et administratif désormais révolu. La Cour a relevé, par le passé, le caractère archaïque du mode de gestion de ces dépenses.

Tout récemment, le décret du 26 août 2013 s'est attaché à mieux définir le périmètre des frais de justice et à rendre plus fluides leurs circuits de paiement. Toutefois, des difficultés subsistent.

Si les articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale énumèrent plus clairement les catégories de dépenses qualifiées de frais de justice, respectivement en matière pénale et en matière civile, ces dépenses n'en suivent pas moins, en matière comptable, un régime particulier, dérogatoire du droit commun.

I - Un régime dérogatoire

Le régime des frais de justice est issu d'un décret impérial du 18 juin 1811, dont la structure s'est maintenue jusqu'à aujourd'hui. Faute d'avoir évolué au cours du temps, ce régime apparaît désormais largement inadapté, appelant une plus nette délimitation de son champ.

A - L'héritage du décret impérial de 1811

Les frais de justice forment un régime dérogatoire dont les éléments fondamentaux sont en place depuis 1811.

Dès cette date en effet, préfigurant les termes de l'actuel article 800 du code de procédure pénale, le décret impérial fixe le régime de ces frais « en matière criminelle, de police correctionnelle et de simple police », et en fixe le tarif. Il distingue les frais restant à la charge définitive de l'État de ceux dont il ne fait que l'avance, et dont le recouvrement est poursuivi.

Sous la réserve de l'évolution du vocabulaire, il mentionne déjà les principaux frais occasionnés par la procédure pénale, qu'énumère aujourd'hui l'article R. 92 du code de procédure pénale, tels que les « frais de translation des prévenus ou accusés », les « honoraires et vacations des médecins, chirurgiens, sages-femmes, experts et interprètes », les « indemnités qui peuvent être accordées aux témoins et aux jurés », les « frais de garde de scellés », les « salaires des huissiers », les « frais de voyage et de séjour auxquels l'instruction

des procédures peut donner lieu » ou « le port des lettres et paquets pour l'instruction criminelle », ancêtre des frais d'affranchissement.

Ce décret définit par ailleurs des « dépenses assimilées à celles de l'instruction des procès criminels », dont l'État fait seulement l'avance, lointains prédecesseurs des « frais assimilés » de l'article R. 93 du code de procédure pénale. Plusieurs chefs de dépenses qu'il prévoit existent encore aujourd'hui, comme les mesures concernant les majeurs protégés ou les inscriptions hypothécaires requises par le ministère public.

Toutefois, le régime des frais de justice issu du décret de 1811 diffère radicalement du dispositif actuel en matière de responsabilité, de contrôle et de délai de paiement. Le décret instaurait en effet une responsabilité personnelle des magistrats et procureurs pour « tout abus ou exagération dans les taxes » ; les états ou mémoires taxés et rendus exécutoires étaient soumis au visa du préfet, qui pouvait les rejeter en cas de justifications insuffisantes ; enfin, pour être payés, les mémoires devaient être présentés à la taxation dans le délai d'une année à compter de la réalisation de la prestation.

Ce décret n'a été abrogé qu'en 1919⁸, pour être immédiatement remplacé par des dispositions très voisines insérées dans le code de l'instruction criminelle. Les dispositions nouvelles suppriment le contrôle préfectoral de ces dépenses ; en revanche les autres dispositions, en particulier celles relatives à la responsabilité des prescripteurs ou imposant un délai aux prestataires pour réclamer le paiement de leur mémoire, se maintiendront jusqu'en 1958.

Ainsi, jusqu'à l'entrée en vigueur du code de procédure pénale en 1958, le régime spécifique des frais de justice, très tôt identifié comme une source de coûts pour le Trésor public, était assorti de mécanismes de contrôle de la dépense, qui ont été abandonnés dans la mesure où ils ne relevaient plus du domaine réglementaire sous l'empire de la Constitution du 4 octobre 1958.

B - La teneur du régime dérogatoire

En principe, les juridictions n'échappent pas aux règles de la comptabilité publique, définies par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ainsi, l'article D. 312-66 du code de l'organisation judiciaire institue le premier président de la cour d'appel et le procureur général près cette cour conjointement ordonnateurs secondaires des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions. En cette qualité, ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses en vertu de l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 susmentionné. Conformément aux dispositions de l'article 10 du même texte, les chefs de cour peuvent déléguer leur signature aux magistrats ou agents de leur ressort.

⁸ Loi du 23 octobre 1919 sur les frais de justice criminelle.

Certification et taxation : les deux procédures préalables au paiement des frais de justice

Les frais de justice sont prescrits par un magistrat ou par un officier de police judiciaire.

Deux procédures alternatives sont applicables avant toute mise en paiement des frais de justice ainsi prescrits : la certification et la taxation.

La certification est une décision administrative prise par le greffier ou, depuis le décret du 26 août 2013, par tout autre fonctionnaire de catégorie B des services judiciaires. Cette décision atteste de la réalité de la prestation et de la conformité de son montant au tarif fixé par le code de procédure pénale. Cette procédure est applicable, pour l'essentiel, aux frais faisant l'objet d'une tarification et à toutes les dépenses d'un montant inférieur à 1 500 € depuis le 25 décembre 2013 (auparavant ce seuil était passé de 152,45 € à 460 € depuis le 30 mars 2012).

Dans tous les autres cas, le prix de la prestation est fixé par une ordonnance de taxe. La taxation résulte d'une décision prise par le président de chaque juridiction ou le magistrat qu'il délègue à cet effet, sur réquisitions du ministère public. Cette décision a un caractère juridictionnel : elle est, comme telle, susceptible de recours (appel et cassation).

Pourtant, le circuit de la dépense des frais de justice déroge, à plus d'un titre, au droit commun de la comptabilité publique :

- l'engagement, entendu comme l'acte juridique par lequel une administration publique « crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense »⁹, émane d'un prescripteur qui n'a pas reçu délégation de l'ordonnateur et qui n'est d'ailleurs ni nécessairement magistrat, ni toujours placé sous son autorité : la dépense est donc engagée par un ordonnateur de fait et non par l'ordonnateur de droit ;
- il en va de même de la liquidation des mémoires de frais présentés par les prestataires, dont les modalités varient selon la nature, le montant et la procédure à laquelle les actes se rattachent : ni la certification, décision administrative du ressort du greffier ou, depuis peu, d'un fonctionnaire de catégorie B (articles R. 224-1 à R. 225 du code de procédure pénale), ni la taxation, décision à caractère juridictionnel prise par un magistrat (articles R. 226 et R. 227 du même code), ne requièrent l'intervention de l'ordonnateur ;
- en outre, comme la Cour l'avait relevé dans son rapport public annuel de 2008, la personne chargée d'attester le service fait et de contrôler le montant de la rémunération demandée est, dans la plupart des cas, distincte de celle qui a requis la prestation et en a reçu le résultat ; cette situation atténue la qualité des contrôles ;
- le paiement s'effectue par les régies pour les mémoires inférieurs à 2 000 €, et directement par le pôle Chorus par mandatement pour les mémoires supérieurs à ce montant ; en matière commerciale, le paiement direct est systématique ;
- les contestations portant sur la liquidation requièrent, de la part du comptable assignataire, la saisine du ministère public qui saisit le juge taxateur de ses réquisitions (article R. 229 du code de procédure pénale, ou article R. 233 pour les régisseurs) ; cependant si le ministère public refuse d'exercer ce recours, le comptable ne peut pas suspendre le paiement et en informer l'ordonnateur, selon le droit commun fixé par l'article 38 du décret du 7 novembre 2012 ;

⁹ Article 30 du décret du 7 novembre 2012.

- sauf en matière de marchés publics, l'interprétation particulière des règles de la prescription quadriennale instaurée par la loi du 31 décembre 1968¹⁰ conduit à considérer que la date à laquelle « les droits ont été acquis », déclenchant le délai de prescription, est celle de la taxation ou de la certification, et non celle de la remise de la prestation par le prestataire¹¹ ; en contrepartie, les retards de paiement des frais de justice ne donnent pas lieu à application d'intérêts moratoires.

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, la justification donnée pour l'application aux frais de justice de ces dérogations aux règles de la comptabilité publique est le principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire, consacré par l'article 64 de la Constitution. On en fait découler le principe de libre prescription des magistrats.

Pour autant, rien ne devrait s'opposer à ce que ce principe de libre prescription soit rendu compatible avec les principes généraux de la dépense publique, qui impliquent en particulier une proportionnalité des dérogations et le respect de certaines procédures destinées tant à encadrer la dépense qu'à assurer la régularité de son exécution.

Les possibilités de contrôler la dépense et d'analyser ses déterminants restent toutefois très limitées¹². Alors même que le code de procédure pénale n'exclut pas, loin s'en faut, l'obligation pour les magistrats de rendre compte de leur activité¹³, les réflexions actuelles ne reposent que sur l'incitation et la sensibilisation des magistrats par les chefs de cour.

Les recommandations du rapport Nadal pour tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice pénale

Le rapport de la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation, « Refonder le ministère public », remis en novembre 2013 à la Garde des sceaux, préconise notamment, au titre de l'objectif de « tendre à une plus grande maîtrise des frais de justice », de :

- faire précéder l'énoncé de toute priorité de politique pénale d'une étude sur le coût de sa mise en œuvre ;
- sensibiliser tous les acteurs de la procédure au coût des actes d'enquête ;
- contrôler l'engagement de dépenses en-dehors des marchés négociés par l'administration centrale ;
- améliorer la traçabilité des frais de justice pénale.

L'objectif à poursuivre devrait dès lors consister à réduire au strict minimum les dérogations aux principes généraux de la dépense publique, comme il résulte des développements qui suivent.

¹⁰ Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics.

¹¹ Arrêt du 6 décembre 2005 de la Chambre criminelle de la Cour de cassation (n° 04-87.841).

¹² Malgré l'invitation faite, il y a quelques années, par le président de la commission des finances du Sénat à la chancellerie, de considérer ces principes constitutionnels comme compatibles avec ceux découlant de la LOLF, en particulier en affirmant que « les magistrats ont l'obligation de rendre compte », la situation n'a guère évolué (audition de la commission des finances du Sénat, pour suite à donner à l'enquête réalisée par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2^o de la LOLF, sur les frais de justice pénale – Séance du 22 février 2006).

¹³ Notamment à travers la notice semestrielle remise par chaque cabinet d'instruction au président de la chambre de l'instruction en application de l'article 221 du code de procédure pénale.

II - L'inadaptation croissante d'un schéma figé

Depuis l'origine, le régime des frais de justice a, en réalité, assez peu évolué. Il est resté étranger aux évolutions qui, au fil du temps, affectaient tant le droit budgétaire et comptable que l'administration de la justice.

A - Une catégorie foisonnante dépourvue de cohérence

La récente tentative de définition et de remise en ordre par le décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice n'a pas remédié à certaines incohérences dans la conception même de la notion de frais de justice.

1 - La définition des frais de justice par le décret du 26 août 2013

L'objet du décret était notamment de clarifier la notion de frais de justice ainsi que le périmètre de ces frais, par une refonte des articles R. 91 à R. 93 du code de procédure pénale. L'intervention de ce texte apporte une réponse aux nombreuses demandes formulées dans le passé, émanant notamment de la Cour, et visant à donner une définition positive des frais de justice, jusque-là limitée à une énumération sans logique apparente de dépenses diverses. Le texte aménage par ailleurs plusieurs dispositions devenues obsolètes.

Néanmoins, des préoccupations de commodité administrative ont pu contrarier cet effort de clarification qui, en tout état de cause, n'a pas été l'occasion d'une refonte complète de la catégorie.

L'objet de ce texte est triple : aménager la liste des dépenses entrant dans la catégorie des frais de justice ; distinguer nettement ceux supportés par l'État de ceux dont il ne fait que l'avance ; simplifier les circuits de paiement.

Parmi les modifications de périmètre découlant du décret, la suppression des frais d'affranchissement et des frais de déplacement mérite une mention particulière. S'agissant des frais d'affranchissement, qui regroupent les frais de transport des procédures et des pièces à conviction et les frais postaux pour une procédure pénale (anciens 1^o et 11^o de l'article R. 92 du code de procédure pénale), le décret du 26 août 2013 conforme le droit au fait : en réalité, ces frais s'imputaient déjà sur les crédits de fonctionnement courant du programme 166 – *Justice judiciaire* depuis la gestion 2012, apportant ainsi la démonstration que la notion budgétaire des frais de justice peut être dissociée de leur définition juridique.

De même, les frais de transport des magistrats et greffiers dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles (anciens 10^o de l'article R. 92 et 13^o de l'article R. 93 du code) ont été exclus du périmètre des frais de justice, pour être désormais pris en charge au titre des dépenses de fonctionnement courant. Certes, ce changement de périmètre contribue à la simplification administrative, en évitant d'appliquer au remboursement des frais de déplacement des règles différentes selon le cadre dans lequel le déplacement est réalisé. Ceci ne veut pas dire que toutes difficultés disparaissent :

- sur le plan des principes, cette réforme affaiblit l'argument selon lequel la procédure dérogatoire applicable aux frais de justice serait une condition de l'indépendance des magistrats ; elle a d'ailleurs suscité l'émotion des organisations syndicales de magistrats,

qui y voyaient un risque d'atteinte au secret de l'instruction ; pour obvier à cet inconvénient, la chancellerie a préconisé l'établissement d'ordres de mission annuels pour les magistrats et greffiers ayant vocation à se déplacer régulièrement ; rien ne s'y oppose en principe, à condition que les justifications requises par la réglementation soient produites¹⁴ ;

- à court terme, la qualification de frais de fonctionnement courant donnée aux frais de déplacement n'altère pas le caractère à la fois dynamique et difficilement évitable de ces dépenses ; en 2013 les frais postaux, déterminés à plus de 85 % par les dispositions du code de procédure pénale, ont exercé, dans certains ressorts comme celui de la cour d'appel de Lyon, un effet d'éviction sur les autres dépenses des juridictions ; en l'absence de mesures de rationalisation, il pourrait en être de même, dans un premier temps, pour les frais de transport.

Par ailleurs, parmi les frais assimilés à ceux de l'article R. 92 du code de procédure pénale et restant à la charge de l'État, le décret insère une catégorie nouvelle, « l'indemnisation des interprètes et les honoraires des médecins désignés en application de l'article L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile » (9^o l'article R. 93), qui correspond aux frais de prise en charge des étrangers en situation de retenue administrative pour vérification de leur droit au séjour.

Cette adjonction, issue d'un arbitrage interministériel, altère elle aussi la cohérence de la catégorie des frais de justice, dès lors que cette procédure se rapporte à un acte de police administrative. Même si la rétention administrative est placée sous le contrôle du procureur de la République qui peut y mettre fin à tout moment, l'information de l'étranger sur ses droits d'être assisté par un interprète ou d'être examiné par un médecin – et, partant, la prescription éventuelle de ces frais par un officier de police judiciaire – précède dans le temps l'intervention du parquet. En l'espèce, l'intervention d'un magistrat a pour objet de garantir la proportionnalité de l'atteinte à la liberté individuelle, et non de contrôler la prescription de frais de justice.

La circonstance qu'avant l'entrée en vigueur de ces dispositions¹⁵, ces mêmes frais étaient également financés sur les frais de justice dans le cadre de la garde à vue, n'apporte aucune justification de principe à cette prise en charge sur les frais de justice. La solution ainsi adoptée a pour effet d'éloigner le contenu des frais de justice de ce qui en faisait en principe l'essence – le lien avec l'exercice d'une justice indépendante. Cette adjonction est, pour cette raison, très contestable.

Ainsi, le décret du 26 août 2013 n'a pas véritablement défini la notion de frais de justice : il en a plutôt réorganisé la liste des composantes. En réalité, davantage que dans les modifications de la liste des frais de justice, l'apport de ce décret réside d'une part, dans la distinction des frais supportés définitivement par l'État de ceux dont le recouvrement peut être poursuivi, et d'autre part, dans la simplification des procédures de certification comme des

¹⁴ Malgré son indéniable pragmatisme, cette procédure entraîne un allégement des contrôles auxquels donnent ordinairement lieu les frais de déplacement en application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dans la mesure où les instructions données dans le ressort de certaines cours d'appel dispensent les magistrats de produire des pièces justificatives. Cette évolution est trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer tous les enseignements, mais il ne peut être exclu qu'elle puisse, à l'avenir, être source de difficultés avec les comptables assignataires.

¹⁵ Dispositions issues de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées.

circuits de paiement de ces frais, avec la centralisation, au tribunal de grande instance, de la gestion des mémoires de frais de l'ensemble de l'arrondissement judiciaire, applicable à compter du 1^{er} février 2014.

2 - Un périmètre encore trop large

L'intervention du décret du 26 août 2013 n'a pas permis d'apporter une cohérence au périmètre des frais de justice, notamment en cernant plus rigoureusement cette notion, comme la Cour le demande de longue date.

En effet, la singularité des frais de justice réside dans le pouvoir du juge de prescrire une prestation, liberté nécessaire pour garantir l'indépendance de l'autorité judiciaire par rapport à des contraintes financières externes. Ce régime dérogatoire du droit commun de la comptabilité publique ne devrait donc concerner que les dépenses relevant de l'essence même de l'activité judiciaire, à l'exclusion de celles relevant du fonctionnement courant des services judiciaires ou même de celles résultant de l'exécution des jugements. Or tel n'est pas le cas : malgré les progrès accomplis depuis quelques années, notamment par suite du changement de nature des frais postaux, le constat que faisait la Cour en 2008¹⁶ conserve son actualité.

Par exemple, comme la Cour le soulignait alors, une partie des dépens mis à la charge du Trésor public rentre dans la catégorie des frais de justice¹⁷, alors que les rattacher aux réparations civiles serait plus justifié et contribuerait à l'objectif de simplification administrative. De même, les dépenses d'indemnisation des jurés, des victimes de violences ou d'atteintes aux biens, les réparations accordées à la suite d'une détention provisoire aux personnes ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquittement, les indemnités dues à raison des erreurs judiciaires, sont actuellement incluses dans le périmètre des frais de justice. Pourtant, dans la mesure où elles ne sont pas nécessaires à la manifestation de la vérité, elles devraient plutôt être traitées comme des dépenses ordinaires, relevant des procédures de droit commun de la dépense publique.

Le ministère de la justice considère que le basculement de certaines dépenses de frais de justice dans la catégorie des frais de fonctionnement courant n'aurait d'intérêt qu'en ce qu'il permettrait la maîtrise de l'engagement comptable, mais cette maîtrise lui semble impossible pour les dépenses dont le montant n'est pas prévisible.

Or la portée de l'observation de la Cour est plus large : l'absence de contrôle comptable de la dépense de frais de justice se justifie par le principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire ; dès lors, là où cette indépendance n'est pas en jeu, les procédures de droit commun de la comptabilité publique devraient pouvoir s'appliquer. Dans d'autres domaines de l'action de l'État, les procédures comptables de droit commun s'appliquent à des dépenses tout aussi imprévisibles que les frais de justice.

Ainsi, il est regrettable que lors de l'élaboration du décret du 26 août 2013, l'occasion n'ait pas été saisie d'engager une réflexion de fond sur la notion même de frais de justice, afin d'en réduire le périmètre aux dépenses directement liées à la garantie du principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire.

¹⁶ Insertion au rapport public de 2008 relative à la gestion des frais de justice.

¹⁷ Dépens mis à la charge de l'État en cas de décision juridictionnelle rectifiant ou interprétant une décision en matière pénale ou civile (14^o de l'article R. 92 et 3^o du II de l'article R. 93 du code de procédure pénale).

B - Un cadre juridique en mutation

Traditionnellement, les frais de justice étaient prescrits, en toute indépendance, par les magistrats ou sous leur contrôle. Les exceptions à ce principe étaient peu nombreuses et très circonscrites, comme par exemple la réquisition d'un traducteur dans le cadre d'une notification internationale, qui relève de la compétence du greffier en vertu de l'article 670-3 du code de procédure civile¹⁸.

Cependant, les mutations des conditions dans lesquelles les frais de justice sont prescrits, l'essor des contraintes législatives et réglementaires pesant sur ces prescriptions, comme l'instrumentalisation fréquente de la procédure pénale par les parties civiles, doivent désormais conduire à relativiser l'appréciation selon laquelle les frais de justice sont une condition de la préservation de la liberté et de l'indépendance du juge.

1 - L'autonomie croissante des prescriptions des officiers de police judiciaire

Selon le ministère de la justice, moins de 40 % des prescriptions de frais de justice relèvent des services judiciaires. Or, si l'on considère la nature de la procédure et non le statut du prescripteur, 60 à 70 % des prescriptions se rattachent à la procédure pénale.

Sans doute les prescriptions de frais de justice émanant des officiers de police judiciaire (60 % du total) sont-elles réputées faites sous la responsabilité d'un magistrat en vertu du pouvoir de direction de la police judiciaire conféré au procureur de la République par l'article 12 du code de procédure pénale. Cependant, la pratique nuance ce principe : une partie de ces prescriptions est en effet réalisée directement, sans contrôle préalable du magistrat¹⁹, notamment en flagrant délit. Cette observation rejette celle, plus générale, de la nécessité de renforcer la capacité du parquet à diriger l'activité des services de police judiciaire, émanant de la commission de modernisation de l'action publique présidée par M. Jean-Louis Nadal, procureur général honoraire près la Cour de cassation, dans son rapport de novembre 2013 relatif à la refondation du ministère public.

Dans d'autres cas, les prescriptions des officiers de police judiciaire sont étrangères à toute procédure ouverte, comme la prescription des frais d'indemnisation des interprètes et des honoraires des médecins désignés par l'officier de police judiciaire pour les étrangers faisant l'objet d'une vérification de leur droit de circulation ou de séjour sur le territoire français, dans les conditions prévues par l'article L. 611-1-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

En outre, dans certains parquets, comme au tribunal de grande instance d'Évry par exemple, afin de faciliter le déroulement des enquêtes, le procureur de la République adresse aux services de police et de gendarmerie des instructions détaillant les cas dans lesquels ils doivent prendre l'attache du parquet pour obtenir son accord avant de délivrer la réquisition en matière d'enquête préliminaire ou de flagrance.

¹⁸ Faute de modification du troisième alinéa de l'article 670-3 du code de procédure civile, qui fonde la procédure applicable à ces frais sur des dispositions de l'article R. 93 du code de procédure pénale abrogées par le décret du 23 août 2013, la prise en charge de ces frais sur les frais de justice est d'ailleurs devenue problématique.

¹⁹ Déclaration de la directrice des services judiciaires devant la commission des finances du Sénat – Audition sur les frais de justice – 10 octobre 2012.

Dans ce cadre, certaines réquisitions sont accordées d'office, sans contact préalable avec le parquet. Ainsi formellement, ces prescriptions de frais de justice, quel que soit leur coût, n'incombent pas à un magistrat. À titre d'illustration, si à Évry l'autorisation d'office ne s'applique qu'aux prestations dont le coût est inférieur à un certain seuil (460 €) pour les examens techniques et scientifiques, d'autres prestations, comme les réquisitions des médecins et interprètes, ne sont assorties d'aucune limitation. En tout état de cause, le contrôle exercé sur le volume de ces dépenses, sinon sur leur coût unitaire, paraît extrêmement tenu.

Il suit de là qu'en l'état actuel du droit, la majorité des frais de justice est prescrite par des officiers de police judiciaire, dans le cadre d'une procédure pénale. Cette situation affaiblit la portée de l'argument selon lequel les frais de justice constituent, dans le domaine budgétaire, la contrepartie de l'indépendance de l'autorité judiciaire consacrée par l'article 64 de la Constitution.

À cet égard, la généralisation du portail Chorus, en donnant aux procureurs de la République davantage de visibilité sur les prescriptions des officiers de police judiciaire, devrait les doter d'un moyen utile pour mieux maîtriser la dépense et assurer un meilleur contrôle de la conformité de ces prescriptions à leurs orientations de politique pénale, redonnant ainsi toute sa portée à l'article 12 du code de procédure pénale.

2 - Des dépenses parfois étrangères à la liberté du juge

De plus en plus, la liberté de prescription du magistrat est, en réalité, bornée, voire inexistante. Sa marge de manœuvre pour agir sur les coûts n'en est que plus réduite.

Par une extension toujours plus grande du principe de précaution, nombreuses sont les dispositions législatives qui l'obligent à prescrire certaines expertises coûteuses, parfois redondantes : ainsi l'article 730-2 du code de procédure pénale, dans sa rédaction issue de la loi du 27 mars 2012²⁰, impose deux expertises psychiatriques lorsqu'est envisagée la libération conditionnelle d'une personne condamnée à une longue peine ; l'article 723-31-1 du même code²¹ permet au juge de l'application des peines et au procureur de la République d'ordonner que l'expertise destinée à apprécier la dangerosité du condamné et le risque de récidive soit réalisée par deux experts ; en matière d'hospitalisation sans consentement, le juge des libertés et de la détention ne peut décider la mainlevée de la mesure de soins psychiatriques qu'après avoir recueilli deux expertises²².

Ces dispositions dont la Cour ne peut contester la justification, contribuent à compliquer les efforts de maîtrise de la dépense.

La précédente recommandation de la Cour (recommandation n° 2) de renforcer les études d'impact des projets de lois lorsque leurs dispositions ont pour effet d'augmenter automatiquement les frais de justice, reste d'actualité : la direction des services judiciaires est parfois saisie tardivement de la réforme projetée, même si des progrès ont été accomplis dans

²⁰ Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines.

²¹ Issu de la loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale.

²² Articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1 du code de la santé publique, dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de 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.

la période récente ; elle manque au demeurant d'outils statistiques appropriés pour évaluer, de façon fiable, les conséquences potentielles des mesures, et reste tributaire des hypothèses de travail que lui communiquent les autres services. Par ailleurs, il appartient au Parlement de tirer pleinement parti de l'outil que constituent ces études d'impact pour l'élaboration des dispositions législatives nouvelles.

Enfin, lorsque le prix de la prestation fait l'objet d'un tarif fixé par le code de procédure pénale, la liberté du magistrat se limite à la prescription, sans s'étendre à la fixation du prix : la jurisprudence de la Cour de cassation réaffirme périodiquement le caractère obligatoire des tarifs fixés par le code de procédure pénale²³ – signe manifeste de l'existence de pratiques divergentes dans certaines juridictions.

Dans ces hypothèses où les frais de justice ne correspondent pas à une décision positive du magistrat, dans leur principe ou leur montant, la justification de l'étendue des dérogations au droit commun de la dépense publique n'apparaît pas avec évidence.

3 - L'instrumentalisation de la procédure pénale

La procédure pénale peut parfois être instrumentalisée par certaines parties civiles, pour obtenir gratuitement des expertises coûteuses, qui pourront être utilisées pour le règlement d'intérêts civils.

Cette tendance n'est pas nouvelle, mais ne reste pas sans incidence sur les dépenses de frais de justice. Comme la Cour le soulignait en 2006, les droits conférés aux parties civiles, la gratuité de l'instance et des expertises, le principe selon lequel le criminel tient le civil en l'état constituent autant d'incitations pour les victimes à engager une procédure pénale génératrice de coûts, alors même que leur intervention n'a parfois d'autre but que la réparation du préjudice qu'elles ont subi et qui relève plutôt de la procédure civile.

Dans ce cas, la possibilité reconnue aux parties civiles de demander des investigations complémentaires sur le fondement de l'article 81 du code de procédure pénale oriente, dans une certaine mesure, la liberté de prescription du magistrat.

III - Limiter le champ de la dérogation

Sous l'empire des dispositions antérieures à la LOLF²⁴, les frais de justice étaient des crédits évaluatifs. Ils ont juridiquement perdu cette qualité avec l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006. Depuis lors, le contraste du régime qui continue de leur être applicable avec le droit commun de la dépense publique n'en apparaît qu'avec plus d'éclat. Ainsi, l'ampleur du champ de ce régime dérogatoire, comme la diversité des dépenses auxquelles elle s'applique (les « frais de procédure ») et le caractère contraint de certaines d'entre elles, suscitent des interrogations sur sa justification même.

Le caractère limitatif des crédits n'est pas incompatible avec l'indépendance : les pouvoirs publics constitutionnels fonctionnent sous ce principe.

²³ Cass. Crim. 17 janvier 2012, n° 11-82.785.

²⁴ Article 9 de l'ordonnance n° 58-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Plus récemment, la création du programme 335 – *Conseil supérieur de la magistrature* à partir du programme 166 – *Justice judiciaire* par la loi de finances pour 2012 était motivée par la volonté de traduire, dans la structure budgétaire de la mission **Justice**, les dispositions de l'article 12 de la loi organique du 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, dans leur rédaction issue de l'article 9 de la loi organique du 22 juillet 2010²⁵, selon lequel « l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur est assurée dans les conditions déterminées par une loi de finances ». Le régime des crédits de ce programme n'en est pas moins celui des crédits limitatifs.

Ainsi, l'adaptation du régime des frais de justice à l'environnement budgétaire et comptable dans lequel il se situe désormais appelle sans doute une limitation de son champ, non dans l'énoncé de la liste des frais de justice, mais dans l'ampleur des dérogations au droit commun de la dépense publique qui le caractérise actuellement. Là où la liberté de prescription du magistrat n'est pas en cause, en raison du caractère contraint de la dépense, aucun principe constitutionnel ne s'oppose à l'instauration d'un contrôle comptable de droit commun.

A - Identifier la part contrainte de la dépense

Actuellement, faute d'outil statistique permettant de retracer l'origine des prescriptions, il n'est pas possible de faire le départ entre les prescriptions du siège et celles du parquet. Certaines estimations font cependant état d'une concentration importante des prescriptions, jusqu'ici invérifiable²⁶.

De même, il est impossible de distinguer, au sein des frais de justice, les dépenses qui peuvent être qualifiées d'obligatoires parce que découlant de dispositions législatives – telles que les dépenses d'interprétariat et d'examens médicaux pour les personnes gardées à vue, ou bientôt les frais de traduction des « pièces essentielles » de la procédure²⁷ – de celles qui résultent d'une décision positive d'un magistrat. Cette information serait pourtant d'une grande utilité pour l'analyse de la dépense.

Cet objectif n'est pourtant pas hors de portée : l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE), actuellement chargée de la conception et de la mise en place d'un nouveau circuit de gestion des frais de justice sous Chorus, dénommé « portail Chorus », confirme que, sous réserve d'un paramétrage approprié, cet outil pourrait permettre de coder les prescriptions, afin d'identifier le caractère obligatoire ou non de la dépense.

Les chefs de cour et les chefs de juridiction seraient ainsi en mesure de mieux distinguer les domaines sur lesquels ils disposent, notamment à travers les orientations de politique pénale, d'une réelle marge de manœuvre pour réduire les coûts. Les chefs de cour, et plus particulièrement les procureurs généraux, seraient ainsi à même de cibler leurs

²⁵ Loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010 relative à l'application de l'article 65 de la Constitution.

²⁶ Selon les estimations de la cour d'appel de Lyon, les juges d'instruction représenteraient 3 à 4 % de la réponse pénale, mais 15 % du montant des prescriptions de frais de justice.

²⁷ Disposition transposant la directive 2010/64/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales, issue de l'article 4 de la loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

recommandations sur les actes dont la prescription ne résulte pas automatiquement de l'application de dispositions législatives.

La Cour prend acte de l'intention manifestée par le ministère de la justice d'identifier, au sein de la dépense de frais de justice, la dépense dite « contrainte » car relevant d'exigences textuelles.

B - Instaurer un contrôle comptable de la dépense contrainte

Aujourd'hui, les obstacles qui subsistent au contrôle comptable de droit commun d'une partie des dépenses de frais de justice sont en contradiction avec les aménagements les plus récents découlant du décret du 26 août 2013.

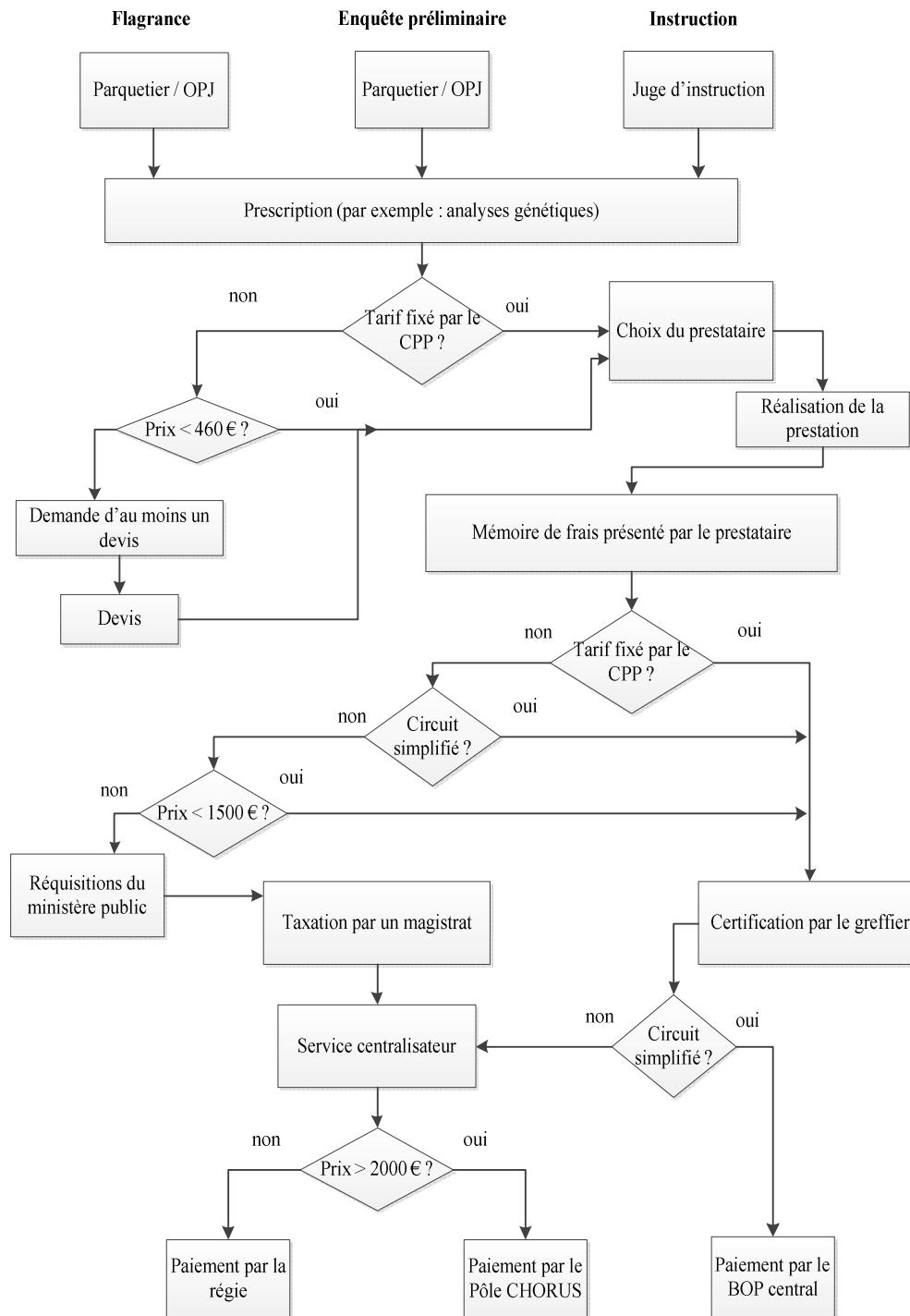
En effet, font désormais l'objet d'une certification par le greffier ou tout autre fonctionnaire de catégorie B des services judiciaires (articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de procédure pénale), principalement trois catégories de dépenses : les dépenses tarifées, les frais résultant des actes accomplis par les opérateurs de communications électroniques pour l'exécution des réquisitions payées par le BOP central²⁸ et, de façon générale, les frais inférieurs à un seuil fixé à 1 500 € par l'arrêté du 16 décembre 2013²⁹. L'extension du champ des dépenses certifiées qui en résulte correspond à un effort important de rationalisation du traitement des frais de justice. La simplification du circuit qu'il permet vise aussi à libérer les magistrats de tâches administratives à caractère répétitif pour des mémoires de faible enjeu. Ces évolutions mettent en œuvre la précédente recommandation de la Cour visant à « soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu'en soit le montant » (recommandation n° 14).

Le schéma de la page suivante représente le circuit de la dépense de frais de justice, quelles que soient les conditions de la prescription, et qu'elle soit ou non engagée dans le cadre d'un marché public.

²⁸ Procédure dénommée « circuit simplifié » de la dépense, décrite infra au chapitre II.

²⁹ Arrêté du 16 décembre 2013 pris en application des articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de procédure pénale.

Un circuit de la dépense dérogatoire et complexe : schéma des frais de justice en matière pénale



Source : Cour des comptes, à partir des données recueillies.

Note de lecture : pour le circuit dit « simplifié », ce schéma ne décrit que les principales étapes du circuit de la dépense. Les services centralisateurs des frais de justice, expérimentés dans huit cours d'appel entre 2008 et 2010, puis généralisés dans l'ensemble des cours d'appel et des tribunaux de grande instance, répondent à un objectif de professionnalisation et d'amélioration de la gestion budgétaire et comptable des frais de justice. La mise en place de ces services s'est accompagnée du déploiement du logiciel des mémoires de frais de justice, dit LMDJ : voir chapitre III.

Pour l'essentiel, les dépenses certifiées correspondent en pratique à une dépense rendue obligatoire par une disposition législative, ou dont le montant est fixé réglementairement par un tarif – c'est-à-dire à des situations dans lesquelles la liberté de prescription du magistrat est limitée, en totalité ou en partie.

Par conséquent, les dispositions du code de procédure pénale qui privent le comptable ou le régisseur de tout moyen d'exercer un contrôle réel de la dépense dans le cadre du droit commun apparaissent, dans ce cas, inutilement paralysantes et potentiellement chronophages pour le ministère public :

- le troisième alinéa de l'article R. 225 prévoit que lorsque le greffier ou le fonctionnaire de catégorie B refuse de certifier une dépense, il demande au ministère public de prendre des réquisitions aux fins de taxe ; sauf exception, comme au tribunal de grande instance de Bordeaux³⁰, l'application de ces dispositions est rarissime, comme le montre l'expérience des cours d'appel de Douai, Metz, Lyon et Dijon ;
- le deuxième alinéa de l'article R. 233 du code de procédure pénale fonde la contestation judiciaire, par le régisseur, du mémoire certifié : dans ce cas, il « demande au ministère public de prendre des réquisitions aux fins de taxe », et « sursoit au paiement jusqu'à taxation définitive ».

Pour les dépenses tarifées, comme pour la plupart des autres dépenses faisant l'objet d'une certification, l'instauration d'un contrôle comptable de droit commun ne serait pas attentatoire à la liberté de prescription du magistrat : ces dépenses correspondent, pour l'essentiel, aux cas dans lesquels cette liberté est inexistante, ou bornée par le tarif, dont la jurisprudence de la Cour de cassation confirme le caractère obligatoire.

Pour la partie des frais de justice qui ne correspond pas à une décision positive du juge, dans son principe ou son montant, cette évolution pourrait prendre la forme d'un renvoi aux dispositions pertinentes du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Au demeurant, par souci de simplification et d'intelligibilité du droit, les dispositions réglementaires du code de procédure pénale prises sur le fondement de l'article 800 de ce code définissent déjà de larges pans du régime des frais de justice par référence à des dispositions d'autres textes – code de la santé publique, code des postes et des communications électroniques ou code de la consommation.

Cette évolution présenterait l'avantage de mettre fin à une anomalie, sans porter atteinte au principe constitutionnel d'indépendance des magistrats, qui en l'espèce n'est pas en cause. En outre, elle irait dans le sens de l'évolution actuelle de la jurisprudence administrative, qui reconnaît le caractère d'actes de gestion administrative à certaines décisions prises par des magistrats³¹.

³⁰ Les pratiques sont contrastées dans le ressort de la cour d'appel de Bordeaux : au tribunal de grande instance de Bordeaux, l'article R. 225 du code de procédure pénale est systématiquement utilisé et se substitue au redressement des mémoires par certificat (environ 400 cas en 2013) ; en revanche, les autres tribunaux de grande instance du ressort ne recourent à cette procédure que de façon exceptionnelle.

³¹ Conseil d'État, 17 juillet 2013, n° 359417 : les décisions en matière d'effacement ou de rectification, qui ont pour objet la tenue à jour du fichier dit « système de traitement des infractions constatées (STIC) » et sont détachables d'une procédure judiciaire, constituent non pas des mesures d'administration judiciaire, mais des actes de gestion administrative du fichier et peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif.

Le moment est venu d'engager cette évolution : il y a quelques années, le contrôle comptable d'une partie des dépenses de frais de justice aurait été impossible, en raison du nombre des mémoires et de la modicité de leur montant. Mais les réformes destinées à maîtriser la dépense de frais de justice, dont le ministère entreprend actuellement la mise en œuvre (voir chapitre III), conformément aux précédentes recommandations de la Cour (recommandation n° 12) en particulier dans le domaine des procédures comptables, rendent désormais possible cette évolution nécessaire.

À cet égard, devrait être mise à l'étude l'application du droit commun de la dépense publique en vue d'une simplification des procédures applicables à la partie de la dépense de frais de justice qui n'est pas consubstantielle au principe de liberté de prescription des magistrats judiciaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Héritier d'un décret impérial de 1811, le régime des frais de justice comportait à l'origine des mécanismes de contrôle de la dépense, supprimés lors de l'adoption du code de procédure pénale en 1958. Ce régime déroge au droit commun de la comptabilité publique, notamment en ce que ni l'engagement ni la liquidation n'émanent de l'ordonnateur, et en ce que le comptable ne peut contester la validité de la dette qu'en saisissant le ministère public puis la juridiction concernée, et non selon les procédures de droit commun.

Pour autant, le principe de liberté de prescription des magistrats n'est pas incompatible avec le respect de la LOLF et des principes de la comptabilité publique.

L'effort de remise en ordre qu'a représenté le décret du 26 août 2013 se manifeste davantage dans la rationalisation du traitement des frais de justice que dans l'adaptation de leur périmètre, lequel continue d'inclure des dépenses relatives au fonctionnement courant des juridictions ou à l'exécution des jugements, qui devraient normalement relever des procédures comptables de droit commun.

L'évolution des conditions de prescription des frais de justice rend progressivement plus incertaine l'appréciation selon laquelle le régime dérogatoire qui leur est applicable découle du principe constitutionnel d'indépendance de l'autorité judiciaire : une proportion significative des prescriptions émane des officiers de police judiciaire, sans intervention d'un magistrat. Par ailleurs, une partie des dépenses est contrainte, dans son principe ou son montant, par l'existence de dispositions législatives ou d'un tarif fixé par voie réglementaire, ou parfois orientée par les parties civiles qui cherchent, dans le cadre d'un procès pénal, à étayer leurs demandes en vue du règlement d'intérêts civils.

Dans ces conditions, l'ampleur du champ de la dérogation aux règles de la comptabilité publique devrait être réduite aux domaines dans lesquels les prescriptions de frais de justice ne revêtent pas un caractère contraint.

Dès lors, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. à l'instar de ce qui a été fait pour les frais d'affranchissement, réexaminer la catégorie des frais de justice pour en exclure les dépenses qui se rapportent au fonctionnement courant des juridictions ou à l'exécution des jugements, et revoir en conséquence les dispositions des articles R. 92 et R. 93 du code de procédure pénale ;*

-
2. envisager l'application du droit commun de la comptabilité publique au paiement des dépenses tarifées et certifiées dans un délai raisonnable en vue d'une simplification ; pour les étapes antérieures de la dépense, engager un effort de rapprochement avec les règles d'ordonnancement et de liquidation fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
-

Chapitre II

Une dépense budgétaire encore dynamique

Ayant poursuivi une forte croissance malgré les efforts accomplis pour une meilleure budgétisation, la dépense de frais de justice échappe largement aux règles de la LOLF et les dispositifs de gestion actuels ne permettent pas de fournir une information complète et adéquate sur ses composantes.

I - Évolution de la dépense budgétaire entre 2011 et 2013

Les frais de justice représentent un enjeu bien supérieur au simple montant de la dépense budgétaire qui y est consacrée chaque année, soit environ 500 M€. Cette enveloppe, somme toute modeste au regard du budget de la mission *Justice* (7,04 Md€ en AE et 7,57 Md€ en CP en exécution 2013), occupe en réalité une place importante en proportion des dépenses de fonctionnement (catégorie 31) du programme 166 – *Justice judiciale* : elle atteint près des deux tiers de ces crédits, faisant des frais de justice un sujet déterminant pour le programme 166, en particulier pour la gestion des juridictions.

A - Les composantes de la dépense

Plusieurs facteurs rendent la dépense de frais de justice difficile à appréhender : les changements intervenus, en peu d'années, dans le périmètre et la structure de la dépense, entravent l'analyse et interdisent pratiquement les comparaisons sur longue période.

1 - Les changements de périmètre

Plusieurs évolutions ont affecté depuis 2011 le périmètre des frais de justice. Certaines d'entre elles ont eu une incidence sur l'exécution budgétaire entre 2011 et 2013.

Les enjeux du périmètre des frais de justice

Des procédures dérogatoires du droit commun de la comptabilité publique s'appliquent aux frais de justice, en matière d'engagement, de liquidation et de paiement de la dépense.

En revanche, pour les autres dépenses de fonctionnement des juridictions, dites dépenses de fonctionnement courant, les règles de droit commun de la comptabilité publique sont pleinement applicables.

Dès lors, la qualification de frais de justice donnée à une dépense a des conséquences non seulement juridiques, mais aussi budgétaires et comptables. Ainsi, lorsque les dépenses d'affranchissement, puis les frais de déplacement des magistrats et greffiers, sont passés de la catégorie des frais de justice à celle de dépenses de fonctionnement courant, respectivement en 2011 et en 2013, cette nouvelle qualification a eu pour effet de les soumettre aux procédures de droit commun de la dépense publique.

Suivant les préconisations d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires remises en juin 2011, les frais postaux, qui représentaient une dépense de 55 M€, ont été exclus de l'enveloppe des frais de justice à compter de l'exercice 2012. Ils sont désormais rattachés aux crédits de fonctionnement courant des juridictions, auxquels s'appliquent les règles de droit commun de l'exécution de la dépense publique.

Par ailleurs, quoique présentées comme des prestations de service imputées sur le titre 3 dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances pour 2011 et 2012, les dépenses liées à la réforme du financement de la médecine légale ont été indûment imputées en gestion sur le titre 6 (dépenses d'intervention), pour 44,8 M€ en 2011 et 53,9 M€ en 2012. Ces sommes correspondaient au paiement forfaitaire annuel du programme 166 – *Justice judiciaire* aux établissements publics de santé adhérents du réseau de la médecine légale, qui avait été mis en œuvre en 2011 selon le schéma directeur de la médecine légale élaboré par les ministres chargés de la justice et de la santé.

La Cour a critiqué cette imputation³², qui présentait l'inconvénient de ventiler artificiellement entre les titres 3 et 6 du budget de l'État des dépenses de même nature, selon que la prestation était rémunérée à l'acte ou au forfait, et de créer des effets de périmètre préjudiciables à l'analyse de l'évolution des frais de justice. À compter de l'exercice 2013, la totalité de cette dépense a été de nouveau imputée sur le titre 3.

Plus récemment, le décret du 26 août 2013 a procédé à de nouveaux changements de périmètre décrits supra au chapitre I^{er}. Toutefois, leurs effets budgétaires ne se manifesteront qu'après 2013.

Dans le but d'apprécier l'évolution globale de la dépense entre 2011 et 2013, le présent rapport neutralise ces effets de périmètre, en excluant systématiquement les frais postaux des dépenses de frais de justice, et en y incluant l'intégralité des dépenses de médecine légale, quelle qu'ait été leur imputation budgétaire.

2 - La déformation de la structure de la dépense

En principe, les frais de justice font l'objet d'une gestion décentralisée sous la responsabilité des chefs de cour.

³² Analyse de l'exécution du budget de la mission *Justice*, annexée au rapport sur les résultats et la gestion budgétaires de l'État en 2011 (p. 8, 26 et 34) et 2012 (recommandation n° 1 et développements p. 11, 29 et 30).

Toutefois, l'évolution de la répartition de la dépense par action du programme 166 – *Justice judiciaire* depuis 2010 est révélatrice de la montée en charge de la dépense centralisée dans le total des dépenses de frais de justice, comme le retrace le tableau suivant.

Tableau n° 1 : évolution de la consommation de frais de justice, par action, hors frais postaux, en CP (2010-2013)

En M€

<i>Actions du programme 166</i>	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2013	Évolution 2011-2013
<i>Frais de justice civile – 01</i>	63,1	62,6	59,7	57,3	- 9,1 %	- 8,4 %
<i>Frais de justice pénale – 02</i>	323,5	302,2	264,6	269,8	- 16,6 %	- 10,7 %
<i>Action Soutien – 06</i>	23,0	115,0	130,1	146,4	536,9 %	27,3 %
Total	409,6	479,8	454,4	473,5	15,6 %	- 1,3 %

Source : RAP mission Justice

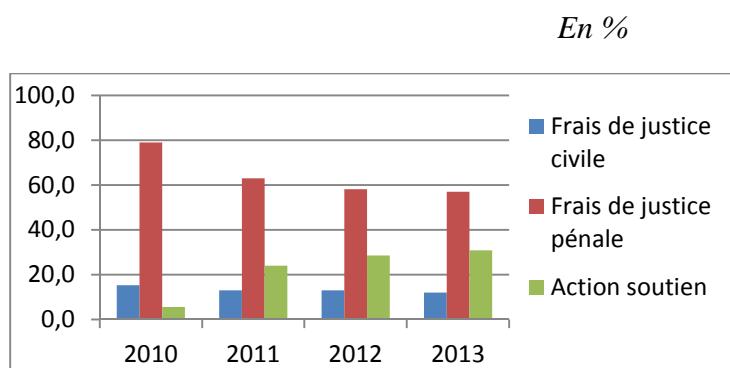
Note de lecture : L'action dite « soutien » recouvre ici les dépenses exécutées sur le BOP central.

Cette évolution a été très rapide : les frais de justice relevant de l'action « soutien » représentaient moins de 6 % de la dépense totale en 2010, mais près de 31 % en 2013. Deux événements survenus en 2011 expliquent, pour l'essentiel, cette forte progression :

- d'une part, dans le but de solder des créances anciennes et importantes envers onze prestataires de service, principalement des opérateurs de communications électroniques, loueurs de matériel d'interception et laboratoires d'analyses, le ministère de la justice a conclu des « protocoles nationaux » visant à transiger sur le montant des créances parfois anciennes détenues par ceux-ci, pour un montant total de 53,8 M€ ; en contrepartie de cette transaction, un « circuit simplifié » de la dépense, de caractère centralisé, a été mis en œuvre, pour ces mêmes prestataires, à compter de 2012 ;
- d'autre part, le schéma directeur de la médecine légale, mis en place en 2011 et adapté en 2012, avait pour ambition de rationaliser cette dépense ; il visait à substituer aux paiements à l'acte supportés par les BOP des cours d'appel, un financement annuel forfaitaire par le BOP central, versé directement à chaque établissement public de santé adhérant au réseau.

Ainsi, la centralisation d'une partie des dépenses de frais de justice concerne principalement trois domaines : le financement de la médecine légale ; la mise en œuvre du circuit simplifié pour les frais de réquisitions des opérateurs de communications électroniques SFR et Bouygues, les frais de location de matériel d'interception ; certains frais d'analyses génétiques et toxicologiques, et les marchés publics nationaux conclus dans le domaine des analyses génétiques. À eux seuls, les paiements réalisés dans le cadre du circuit centralisé s'élevaient en 2013 à 79 M€.

Graphique n° 1 : ventilation de la dépense de frais de justice par action du programme 166 (2010-2013)



Source : Cour des comptes / RAP mission Justice

Cette évolution fausse en partie l'analyse de la dépense par nature. En effet, les progrès apparents enregistrés depuis 2011 sur le montant des dépenses de frais de justice en matière pénale résultent en grande part d'un transfert des dépenses sur l'action dite « soutien ». Cependant, cette montée en puissance de la gestion au niveau du BOP central est le reflet d'un effort important de rationalisation laissant entrevoir, à terme, une possibilité de meilleure maîtrise de la dépense.

B - La progression des dépenses

1 - La hausse des dépenses n'est pas endiguée

Au début de 2011, le rapport annuel de performances (RAP) de la mission *Justice*, annexé au projet de loi de règlement de l'exercice 2010, s'ouvrait sur le constat décevant d'une reprise de la progression de la dépense de frais de justice par rapport à l'année précédente (+ 8 %). Le responsable de programme affichait l'ambition mesurée d'exploiter tous les leviers « permettant de contenir pour l'avenir, autant que faire se peut, cette progression ».

Une amélioration était alors attendue des effets conjugués de la réforme de la carte judiciaire, réputée porteuse d'une optimisation de l'organisation des juridictions et du traitement de leurs affaires, de la mise en place du nouveau logiciel de la chaîne pénale CASSIOPEE, comme d'un recours plus important à la numérisation et à la communication électronique avec les avocats.

**Tableau n° 2 : les frais de justice dans le total
des dépenses de fonctionnement du programme 166 (2010-2013)**

<i>Consommations en CP</i>	2010	2011	2012	2013	Évolution	Évolution
					2010-2013	2011-2013
<i>Frais de justice</i>	409,6	479,8	454,4	473,5	15,6 %	- 1,3 %
<i>Dépenses de fonctionnement (cat. 31) du programme 166</i>	743,5	757,5	721,0	741,9	- 0,2 %	- 2,1 %
<i>Frais de justice / dépenses de fonctionnement</i>	55,1 %	63,3 %	63,0 %	63,8 %		

Source : RAP mission *Justice*

Ces attentes ont cependant été déçues. Malgré les efforts entrepris par le ministère de la justice pour moderniser les méthodes de gestion et les circuits de paiement, en particulier en réduisant significativement le nombre de mémoires traités par les juridictions, conformément aux recommandations précédentes de la Cour, la dépense, après un relatif tassement en 2012 (- 5,3 %), est repartie à la hausse en 2013 (+ 4,2 %).

Les frais de justice représentent près des deux tiers du montant total des dépenses de fonctionnement du programme 166 – *Justice judiciaire*, hors subventions pour charges de service public. Dans certaines juridictions, elles en représentent les trois quarts, comme à la cour d'appel de Bordeaux en 2011. Quelques postes de dépenses ont évolué de façon très dynamique, notamment parmi les frais de justice pénale qui constituent toujours la composante principale des frais de justice (près de 57 % de la dépense en 2013), comme le retrouve le tableau suivant.

Tableau n° 3 : évolution de certains frais de justice entre 2010 et 2013*En M€ (CP)*

<i>Catégories de frais de justice</i>	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2013	Évolution 2011-2013
<i>Frais de justice en matière civile :</i>						
<i>Frais de justice commerciale</i>	41,7	42,5	40,5	36,0	- 13,7 %	- 15,2 %
<i>Frais médicaux</i>	6,6	6,5	6,4	7,7	17 %	19,0 %
<i>Frais d'enquêtes sociales</i>	5,0	4,7	4,7	5,2	5,2 %	12,2 %
<i>Frais de justice en matière pénale :</i>						
<i>Actes médicaux (dont analyses génétiques circuit centralisé, expertises toxicologiques, médecine légale)</i>	85,8	149,6	159,3	152,5	77,7 %	1,9 %
<i>Réquisitions des opérateurs de communications électroniques</i>	35,6	68,2	40,5	43,4	21,9 %	- 36,3 %
<i>Location de matériel d'interception (y compris circuit simplifié)</i>	26,2	27,1	26,4	36,3	38,6 %	34,3 %
<i>Enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité et contrôle judiciaire</i>	23,6	22,1	21,2	22,8	- 3,3 %	3,3 %
<i>Médiateurs et délégués du procureur, frais de saisies, fourrière, scellés et autres frais d'actes et de procédures</i>		41,1	48,2	50,1		21,7 %
<i>Huissiers</i>	16,3	13,6	13,2	14,6	- 10,4 %	8,0 %
<i>Autres services et prestations de services (dont traduction et experts)</i>		43,9	50,6	55,0		25,4 %
<i>Jurés, témoins, parties civiles</i>	20,5	18,3	17,0	17,3	- 15,7 %	- 5,7 %
<i>Autres frais :</i>	132,8	127,5	78,0	82,1		
<i>TOTAL (hors frais postaux) :</i>	409,6	479,8	454,4	473,5	15,6 %	- 1,3 %

Source : Ministère de la justice et RAP mission *Justice*

Note : Plusieurs facteurs limitent les possibilités de ventilation des différentes natures de dépenses de frais de justice depuis 2010 : la nomenclature simplifiée sous Chorus a entraîné des regroupements de dépenses précédemment distinctes ; certaines dépenses sont prises en charge par le BOP central ; enfin, une proportion importante des paiements correspond à des dettes anciennes.

En matière pénale, l'examen de la plupart des postes de dépenses ne laisse pas entrevoir de possibilités d'économies à court terme.

Ainsi, l'augmentation des frais d'actes médicaux traduit notamment la mise en œuvre de la réforme de la médecine légale depuis 2011, s'imputant sur le BOP central pour 45 M€ dès la première année, et dont les effets se poursuivent en 2012 (53,9 M€), 2013 (47,92 M€) et 2014 (54 M€). Il n'est pas acquis que le ministère de la justice parvienne, comme il le souhaite, à renégocier à la baisse la convention relative à la médecine légale signée avec le ministère de la santé. Par ailleurs, ce poste subit les effets du développement important des analyses génétiques et toxicologiques dans le cadre des enquêtes pénales. En revanche, les frais liés aux examens médicaux, aux expertises psychiatriques ou psychologiques et autres, tout en restant le premier poste de dépenses de frais de justice pénale, se stabilisent, passant de 88,6 M€ en 2012 à 85,9 M€ en 2013.

Les dépenses de réquisitions des opérateurs de communications électroniques résultent, elles aussi, de l'évolution contrastée des dépenses respectives des juridictions et du BOP central : ainsi, le pic observé en 2011 correspond aux paiements opérés au niveau central en application des transactions conclues avec les opérateurs SFR et Bouygues ; depuis cette date, la dépense déconcentrée diminue (21,9 M€ en 2013, soit 5,4 % de moins qu'en 2012), tandis que les paiements centralisés progressent (+ 24 % entre 2012 et 2013). Outre les efforts de maîtrise des coûts, résultant notamment de la mise en place d'une tarification de ces dépenses depuis 2006, le maintien d'un niveau élevé de charges à payer dans les juridictions et l'apurement de celles-ci par l'administration centrale peuvent aussi expliquer cette évolution.

Désormais principalement imputés sur le circuit de paiement centralisé, les frais de location de matériel d'interception augmentent très rapidement depuis 2010 (+ 34,8 %), du fait de la hausse du volume des prescriptions. Cette dépense n'est pas tarifée, parce qu'elle a vocation à disparaître lorsque sera mise en place la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), dont le ministère de la justice a repoussé le calendrier de mise en œuvre au début de 2015.

Davantage qu'une augmentation des prescriptions, certaines évolutions constatées en 2013 traduisent un effort de résorption du stock de mémoires impayés : tel est notamment le cas des frais d'huissiers de justice, ou encore des « autres services et prestations de service » qui, depuis le déploiement de Chorus, regroupent dans une même catégorie les frais d'interprétariat et de traduction et les honoraires des experts non médicaux. L'augmentation de cette dernière catégorie de dépenses tient aussi au recours de plus en plus fréquent aux interprètes, dans le cadre des interceptions judiciaires comme en application des normes européennes relatives à l'interprétariat et à la traduction, transposées par la loi du 5 août 2013³³.

Globalement, l'augmentation en 2013 des frais de justice en matière pénale dégrade l'indicateur 4.1 « dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale » du programme 166, qui s'établit à 338 €, contre 312 € en 2012 et 322 € en 2011.

³³ Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France.

Au total, les tentatives de rationalisation entreprises depuis quelques années au niveau central, avec la mise en place d'un circuit simplifié et la conclusion de marchés nationaux pour certaines catégories de prestations, n'ont pas apporté toutes les économies escomptées – au premier chef la réforme de la médecine légale. Au même moment, les efforts de résorption des créances impayées et les surcoûts découlant des dispositions législatives nouvelles et des engagements internationaux de la France³⁴ exercent une pression sur la dépense. Dans ce contexte, il ne faut pas exclure qu'à court terme les économies ne soient immédiatement compensées par des surcoûts.

2 - Une sous-budgétisation persistante

Dans son précédent rapport, la Cour recommandait « d'améliorer la budgétisation des frais de justice de façon à remédier à l'insincérité budgétaire » (recommandation n° 3). Malgré les efforts consentis dans le recensement des engagements depuis 2011, cette catégorie de dépenses se caractérise encore par une sous-budgétisation persistante.

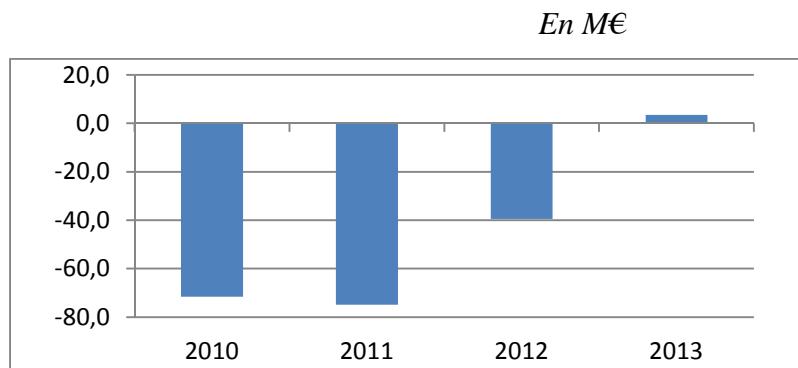
Quoique les crédits initiaux alloués à cette nature de dépense aient considérablement augmenté dans la période récente (+ 41,1 % entre 2010 et 2013), ils suffisent rarement aux besoins. En 2013 cependant, pour la première fois depuis 2008, le montant des crédits consommés a été légèrement inférieur à celui des crédits ouverts en LFI ; il est vrai que l'enveloppe consacrée aux frais de justice en loi de finances initiale avait progressé de 62 M€ à périmètre constant par rapport à 2012, soit près de 15 %.

En outre, le dégel des crédits, intervenu tôt dans l'année, a permis un rattrapage d'impayés dans de nombreux domaines, notamment en matière de justice pénale, de frais d'huissiers de justice, d'interprétariat et de traduction, comme d'honoraires des experts. Cette anticipation du calendrier de mise en place des délégations des crédits complémentaires allait dans le sens d'une précédente recommandation de la Cour (recommandation n° 4).

Cette situation exceptionnelle a peu de chances de se reproduire en 2014, avec une dotation initiale de 457 M€, en retrait de 20 M€ par rapport à l'année précédente, alors que les économies escomptées de la nouvelle PNJJ, évaluées à 20 M€ en année pleine, ne seront pas atteintes cette année en raison de la révision du calendrier de son déploiement. Il y a donc fort à craindre que ne perdure le problème de sincérité budgétaire posé par la dotation réservée pour les frais de justice, régulièrement dénoncé par les commissions des finances des deux assemblées.

³⁴ Voir *infra* chapitre III.

Graphique n° 2 : écart entre la dotation initiale et la consommation finale des crédits de paiement consacrés aux frais de justice, hors frais postaux, entre 2010 et 2013



Source : Cour des comptes / RAP mission Justice

Note de lecture : le chiffre moins exprime le niveau de dépassement des crédits initiaux.

Au surplus, en 2013 comme les années précédentes, la budgétisation des frais de justice n'a pas permis d'apurer les restes à payer. Ainsi, sur les 377,5 M€ de restes à payer³⁵ estimés à la fin de 2012, seuls 189,1 M€ faisaient l'objet d'un engagement dans Chorus en raison de la sous-budgétisation.

Selon le ministère de la justice, « l'évolution de la dépense est à relativiser du fait que la consommation des crédits est fonction de la dotation allouée et non du besoin réel ». Ce constat tend à confirmer à la fois la sous-budgétisation des frais de justice et la gestion de cette enveloppe, en pratique, comme des crédits évaluatifs et avec une sous-évaluation chronique des engagements.

II - Une gestion des crédits peu conforme à la LOLF

A - Une enveloppe non fongible au sein du titre 3

Depuis 2006, les frais de justice ne sont plus qualifiés de crédits évaluatifs. Pourtant, leur gestion s'apparente encore beaucoup à celle d'une enveloppe distincte de crédits évaluatifs au sein du titre 3 du programme 166 – affranchie des contreparties que prévoit l'article 10 de la LOLF pour les crédits auxquels s'applique cette exception à la règle de l'autorisation parlementaire³⁶.

Les chefs de cour et responsables de BOP regardent cette gestion séparée comme une garantie que leurs crédits de fonctionnement courant seront préservés. Cependant, dans la mesure où les frais de justice sont gérés pratiquement comme des crédits évaluatifs, cette protection est illusoire.

³⁵ Les restes à payer correspondent à la différence entre les autorisations d'engagement consommées et les crédits de paiement (voir partie II du présent chapitre sur cette problématique).

³⁶ L'interdiction de doter simultanément un même programme de crédits évaluatifs et de crédits limitatifs, et le régime strict d'information des commissions parlementaires chargées des finances sur les raisons expliquant le dépassement et les perspectives d'exécution.

Les frais de justice exercent de fait un effet d'éviction sur d'autres natures de dépenses, en particulier en budgétisation initiale : l'analyse de l'écart entre la programmation et la consommation des crédits d'investissement (titre 5) du programme 166 en 2013 révèle que ces crédits ont été redéployés en cours d'exercice, pour près de 8 M€, au profit des dépenses de fonctionnement au sens large – frais de justice et frais de fonctionnement des juridictions. En 2012, l'abondement de l'enveloppe de frais de justice avait motivé l'ouverture, par le décret d'avance n° 2012-1333 du 30 novembre 2012, de 46,1 M€ en crédits de paiement (CP) par redéploiement de crédits, notamment immobiliers, de plusieurs programmes de la mission *Justice*.

B - L'absence de suivi des engagements

La notion d'engagement, découlant de l'article 8 de la LOLF, s'applique en principe à toutes les natures de dépenses de l'État. Elle traduit la volonté de contrôler la dépense au moment de son initiation. L'article 30 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique définit désormais l'engagement comme l'acte juridique par lequel une personne morale de droit public « crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense » ; il doit respecter l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

Depuis 2010, la Cour recommande, dans son rapport annuel sur les résultats et la gestion budgétaire, de fiabiliser les engagements budgétaires de l'État, notamment en utilisant toutes les potentialités de Chorus. L'application de ces principes aux frais de justice demeure très inégale et en tout état de cause insuffisante.

1 - L'échec des tentatives de suivi des engagements

Depuis 2009, le ministère a tenté d'implanter successivement deux logiciels de suivi des engagements (FRAIJUS et Chorus Formulaires ou CFO). Ces deux tentatives ont échoué, d'une part, parce que les saisies des prescripteurs – magistrats et officiers de police judiciaire – n'étaient pas exhaustives et d'autre part, parce qu'elles étaient fondées sur des coûts moyens. Dans certains cas, la prescription n'était pas saisie dans FRAIJUS, ou ne l'était qu'au moment de la réception du mémoire, ôtant tout intérêt à la procédure.

Les flux dans le progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus

Le déploiement du progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus en 2011 a conduit à matérialiser par des transactions particulières les différentes étapes de la dépense publique – engagement juridique, service fait et demande de paiement.

Selon leur nature, les dépenses suivent différents « flux », qui reflètent la comptabilisation dans Chorus de toutes ces étapes, ou seulement de certaines d'entre elles. Ainsi, le « flux 1 » a vocation à retracer chacune de ces étapes. La plupart des dépenses de l'État s'inscrivent dans un processus adapté, dit de « flux 3 », dans lequel seuls l'engagement et la demande de paiement sont matérialisés dans le progiciel, le service fait étant réputé concomitant à la demande de paiement. Enfin, certaines dépenses suivent un processus dit de « flux 4 », dans lequel Chorus ne matérialise que la demande de paiement, à l'exclusion de tout engagement ou attestation de service fait préalable.

En 2011, « flux 1 » était applicable aux dépenses donnant lieu à la production préalable d'un devis, représentant moins de 2 % des mémoires de frais de justice, tandis que les autres dépenses étaient quant à elles destinées à s'inscrire dans le processus dit de « flux 3 ».

Cependant, entre 2011, date du déploiement de Chorus pour le programme 166, et 2013, il n'a pas été possible de gérer correctement les dépenses sous Chorus en « flux 3 ». Jusqu'au 1er janvier 2014, la dépense de frais de justice était engagée selon la procédure dérogatoire dite des « engagements globaux », non conforme à la norme du « flux 3 » sous Chorus : au lieu de porter sur un montant certain au bénéfice d'un tiers identifié, conformément aux conventions adoptées pour Chorus, les engagements de frais de justice étaient ouverts de façon globale. Sur ces engagements globaux, les demandes de paiement, ne correspondant à aucun engagement précédemment identifié, venaient s'imputer au fur et à mesure de la présentation des mémoires.

En fin de gestion 2013, il a été décidé de renoncer à ce mode de gestion dérogatoire, pour traiter la quasi-totalité des frais de justice selon la procédure dite de « flux 4 ». Le ministère de la justice s'est ainsi détourné du projet de suivre les engagements de frais de justice, au profit d'un suivi des mémoires – c'est-à-dire au stade ultime, celui de la demande de paiement.

L'application aux frais de justice du « flux 4 » revêt un caractère dérogatoire ; en effet, ce processus est ordinairement destiné aux dépenses pour lesquelles il n'est pas possible de déterminer avec précision le montant, le tiers concerné ni la durée, telles que les consommations de fluides ou les reconstitutions d'avances des régies. Il est vrai que la gestion précédente sur engagements globaux équivalait, en pratique, à une gestion en « flux 4 », de sorte que l'évolution intervenue au début de 2014 a consisté à conformer le droit au fait.

Au demeurant, il en va de même, dans la réalité, des dépenses dites de « flux 1 ». Ces dépenses correspondent aux expertises réalisées sur devis préalable (expertises aéronautiques, balistiques, environnementales, navales, informatiques, mécaniques, graphologiques, financières, comptables, ou réalisées dans le domaine de la construction, de l'incendie, des explosifs ou des empreintes digitales). Selon la chancellerie, elles représentent 16,4 % du montant de la dépense de frais de justice en 2013. Or, ce « flux 1 » se révèle un flux de régularisation qui intervient au moment de la réception du mémoire par le service centralisateur, alors que juridiquement, l'engagement correspond à l'acceptation du devis, nécessairement intervenue en amont.

Ainsi, en pratique, toutes les dépenses de frais de justice sont traitées comme si elles relevaient du « flux 4 ».

2 - Les conséquences budgétaires et comptables

Sur le plan budgétaire, la décision d'abandonner le « flux 3 » au profit du « flux 4 » a entraîné, au 1er janvier 2014, la clôture des engagements juridiques globaux de frais de justice ouverts en 2013 et les années antérieures et l'annulation des autorisations d'engagement (AE) correspondantes, pour plus de 141 M€. Cette nouvelle convention comptable devrait d'ailleurs faire disparaître les restes à payer budgétaires : dès lors qu'il n'y a plus de suivi des autorisations d'engagement, il n'est pas possible de comptabiliser des restes à payer budgétaires, entendus comme la différence entre les autorisations d'engagement consommées et les crédits de paiement.

Cette décision devrait également avoir des incidences comptables : dans la mesure où, pour les dépenses comprises dans le périmètre du « flux 4 », le service fait n'est pas matérialisé par une transaction particulière dans Chorus, les charges à payer diminuent mécaniquement. L'amélioration de la fluidité des circuits de paiement devrait ainsi se faire au détriment de la qualité des comptes.

Cependant, dans le cas des frais de justice, le point de départ de la dépense est déjà très éloigné d'une gestion en « flux 3 » classique : depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, une part importante des charges à payer dites « charges à payer supplémentaires » (86,2 M€ en 2012 et 82,2 M€ en 2013) est enregistrée hors Chorus, avec une fiabilité dégradée. Le choix de l'exécution de la quasi-totalité des dépenses de frais de justice en « flux 4 » à compter du 1er janvier 2014 se borne donc à cristalliser une situation profondément insatisfaisante, dans le but d'éviter des blocages dans le processus de la dépense en elle-même.

Quant aux dépenses sur devis qui relèvent en principe du « flux 1 », la pratique suivie, consistant à comptabiliser l'engagement au moment de la demande de paiement, vide de sa portée la comptabilisation des engagements.

La Cour n'entend pas remettre en cause la liberté de prescription du juge ni soumettre la prescription à un quelconque visa préalable. Elle recommande au ministère de la justice d'avoir pour objectif de rétablir un suivi des engagements des dépenses de frais de justice, en conformité avec les articles 8 et 30 de la LOLF. Cette évolution doit permettre de garantir le respect du caractère limitatif de ces crédits et la sincérité des comptes en ce domaine.

Ni l'absence de compatibilité des systèmes d'information des juridictions et des officiers de police judiciaire ni la liberté de prescription ne peuvent exonérer les prescripteurs du respect des règles d'engagement de la dépense publique. Ce suivi des engagements peut d'ailleurs prendre la forme d'engagements globaux.

À cet égard, le projet de portail Chorus, expérimenté dans trois cours d'appel en 2014, laisse entrevoir une perspective d'amélioration de la qualité comptable par rapport à la situation actuelle, via le pré-enregistrement des mémoires de frais dans Chorus et le regroupement des mémoires (voir chapitre III).

C - Un montant incertain de restes à payer et de charges à payer

Les restes à payer sont une notion de comptabilité budgétaire ; ils correspondent au solde des engagements qui n'ont pas encore été payés. Les charges à payer recouvrent, en comptabilité générale, le solde des engagements ayant fait l'objet d'une attestation de service fait, et qui n'ont pas encore été payés. Restes à payer et charges à payer sont des indicateurs de sincérité budgétaire et comptable et de qualité de l'exécution de la dépense.

1 - Les restes à payer reposent sur une base évaluative

Les restes à payer budgétaires correspondent au solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre ; ils prennent en compte les engagements des années antérieures et constituent à ce titre une charge budgétaire future.

En matière de frais de justice, le caractère lacunaire du suivi des engagements oblige le ministère de la justice à compléter le montant résultant du système d'information par

l'estimation des mesures de frais de justice qui n'ont pas fait l'objet d'un paiement au terme de l'année précédente. Cette estimation résulte d'une méthode évaluative mise en place en 2010, pour pallier l'impossibilité d'obtenir des données précises des restes à payer via les systèmes d'information existants (NDL, FRAIJUS, Chorus).

Sur cette base, les restes à payer étaient de 234,4 M€ en 2011, dont 41,5 M€ résultant de l'évaluation complémentaire, et respectivement de 377,5 M€ et 188,4 M€ en 2012, et de 312,7 M€ et 269,7 M€ en 2013. Les chiffres de 2013 ne sont toutefois pas entièrement comparables aux précédents, en raison de la clôture de 141 M€ d'autorisations d'engagement intervenue pour cet exercice à la suite de la décision de gérer les frais de justice en « flux 4 » au 1^{er} janvier 2014.

2 - Les efforts de recensement des charges à payer

Au sein des restes à payer, les charges à payer de frais de justice correspondent aux mémoires ayant fait l'objet d'une taxation ou d'une certification, qui n'ont pas été payés à la fin de l'exercice. Après un léger reflux entre 2010 (118 M€) et 2011 (105 M€), leur progression a repris, avec 111 M€ en 2012 et 142 M€ en 2013 – cette dernière année incluant également, à la différence des précédentes, les mémoires relatifs au circuit de paiement centralisé, pour 24,5 M€.

Outre une situation préoccupante, cette hausse traduit un meilleur recensement des charges à payer réelles : en 2013, les cours d'appel ont reçu pour instructions de recenser dans l'outil Chorus, en charges à payer dites « complémentaires », les mémoires supérieurs à 5 000 €, afin de diminuer la part des charges à payer recensées hors Chorus au début de l'exercice suivant, dites charges à payer « supplémentaires ». Lors du recensement des charges à payer de 2012, ce seuil avait été fixé à 10 000 €. Cet effort des juridictions permet de mieux cerner la dette exigible en matière de frais de justice. Il se poursuivra dans les prochaines années : pour 2014, le ministère de la justice projette de recenser tous les mémoires traités par les pôles Chorus (mémoires supérieurs à 2 000 €) en charges à payer complémentaires ; seuls les mémoires traités en régie, d'un montant inférieur à 2 000 €, feront l'objet d'un recensement en charges à payer supplémentaires.

L'analyse des crédits de paiement affectés aux engagements des exercices antérieurs confirme cette évolution : en 2010, près des deux tiers des CP consommés étaient destinés au paiement des créances des années antérieures ; en 2011 ce taux était encore de 57 % ; il est tombé à 50 % en 2012, pour remonter de nouveau en 2013 à 64 %. Abstraction faite des biais résultant des lacunes affectant, dans le passé, le recensement des engagements antérieurs, ce ratio traduit un effort important des juridictions pour apurer les mémoires en stock.

Ainsi, à la cour d'appel de Douai, les charges à payer des frais de justice hors frais postaux représentaient 30,3 % de la dépense annuelle en 2011, près de 27 % en 2012 et encore 26,5 % en 2013. Dans le ressort de la cour d'appel de Paris, le montant des charges à payer atteignait en 2012 50 % de la dotation de frais de justice du TGI de Créteil, et 100 % de celle du TGI de Meaux.

3 - La difficulté d'identifier les paiements anciens

Faute de système d'information fiable permettant d'identifier les paiements des années passées, il ne peut être exclu qu'une partie des charges à payer corresponde en réalité à des doubles facturations, source potentielle de doubles paiements.

Cette difficulté est identifiée par la cour d'appel de Paris, qui qualifie le risque de double paiement de « non négligeable »³⁷. De même, à la cour d'appel de Bordeaux, près de 11 % du montant total des mémoires d'un laboratoire privé d'analyses génétiques, transmis pour paiement entre janvier 2013 et janvier 2014, se rapportaient à des prestations remises en 2002 et 2003 : rien ne permettait d'établir que ces prestations, quoique très anciennes, n'eussent pas déjà été payées³⁸. La direction des services judiciaires estime à 15 M€ les « surfacturations » actuellement rendues possibles par les failles du contrôle.

Au reste, l'interprétation particulière des règles de la prescription quadriennale, retenue en matière de frais de justice, ne permet pas d'opposer la prescription aux demandes de paiement tardives : en l'espèce, la prescription au profit de l'État des créances qui n'ont pas été payées dans le délai de quatre ans commence à courir non à partir de la date de remise de la prestation, mais à partir du jour de la taxation ou de la certification, qui peut être très postérieure.

III - Une perte d'information sur les composantes de la dépense

Le passage à l'outil Chorus entraîne un changement de nomenclature du plan comptable de l'État (PCE) au compte général Chorus (CGE). Il a beaucoup réduit la lisibilité des dépenses de frais de justice.

Déjà avant 2011, la nomenclature budgétaire et comptable mêlait dans la même rubrique générique des dépenses de nature différente : les analyses biologiques et toxicologiques étaient ainsi comptabilisées sur le même compte que les expertises psychiatriques et psychologiques, sous l'intitulé « frais médicaux ».

Le passage à une nomenclature comptable interministérielle comportant un nombre de comptes plus réduit (six comptes pour les frais de justice) a encore dégradé cette situation. Certaines dépenses, qui pouvaient être isolées, ne peuvent plus l'être dorénavant. Les frais de traduction et d'interprétariat sont désormais regroupés avec les frais d'expertises non médicales dans un compte intitulé « autres services et prestations de services » ; les dépenses d'analyses génétiques sont confondues avec les expertises médicales et les dépenses de médecine légale au sein du compte « actes médicaux » ; les frais des délégués du procureur de la République sont regroupés avec les frais de saisies, de fourrière et de scellés ainsi qu'avec d'autres frais d'actes et de procédure sous l'intitulé unique « honoraires juridiques ».

La Cour avait relevé ce point dans son précédent rapport, pour recommander de veiller à ce que la nomenclature budgétaire permette de suivre l'évolution sur le long terme des

³⁷ Compte rendu de la réunion des référents locaux frais de justice du ressort de la cour d'appel de Paris, le 12 décembre 2013.

³⁸ Le service administratif régional a procédé à des vérifications dans l'ancien logiciel de régie pour les mémoires inférieurs à 2 000 €.

principaux postes de dépenses de frais de justice (recommandation n° 5). Le déploiement de Chorus, lié à l'absence actuelle d'analyse de la dépense, ne permet pas d'atteindre cet objectif.

Localement, certains services administratifs régionaux (SAR) des cours d'appel, comme à Douai ou Metz, s'efforcent d'analyser la dépense par nature, mais sur des outils qu'ils ont eux-mêmes conçus, et qui ne sont pas interfacés avec les applications nationales ni mis en commun. Dans ces conditions, la Cour déplore de nouveau qu'il ne soit plus possible, sur le plan national, de suivre individuellement certains postes de dépense qui représentent des enjeux importants, comme les frais médicaux, les analyses génétiques, les frais d'interprétariat ou les dépenses de scellés.

Le portail Chorus, actuellement expérimenté par les cours d'appel de Rennes, Colmar et Metz, est susceptible d'améliorer cette situation, dès lors que ce système repose notamment sur un référentiel offrant de plus vastes possibilités de ventiler les activités et d'obtenir des restitutions détaillées. Ces améliorations sont toutefois subordonnées au déploiement de cet outil dans l'ensemble des juridictions.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les frais de justice représentent, pour la gestion des juridictions, un enjeu bien supérieur au simple montant de la dépense budgétaire qui y est consacrée.

Cette dépense, par nature très déconcentrée, est difficile à appréhender dans la longue durée, tant en raison des changements de périmètre qui l'ont récemment affectée, que de la montée en charge rapide d'une partie de celle-ci désormais centralisée, amorce d'un important effort de rationalisation. Toutefois, la hausse globale des dépenses n'est pas endiguée, en particulier en matière pénale, et risque de compenser les économies permises par les efforts de rationalisation. Malgré ceux-ci, cette nature de dépense fait l'objet d'une sous-budgétisation persistante, maintes fois dénoncée par la Cour, et qui ne permet pas de résorber les restes à payer.

L'enveloppe des frais de justice est gérée de facto comme une sous-enveloppe de crédits évaluatifs au sein des crédits de fonctionnement du programme 166 – Justice judiciaire, dans des conditions qui ne sont pas conformes à la LOLF. Elle exerce en pratique un effet d'éviction sur d'autres natures de dépense, à tout le moins en budgétisation initiale. Faute d'adhésion des prescripteurs, le ministère de la justice a renoncé à suivre les engagements, s'en tenant au constat des demandes de paiement.

Depuis 2011, date du déploiement de Chorus, la dépense de frais de justice était engagée selon une procédure dérogatoire ne permettant pas de suivre les engagements. Le choix de gérer ces crédits, à compter du 1er janvier 2014, selon la procédure dite de « flux 4 », qui ne matérialise que la demande de paiement, conforme le droit au fait. Cette décision a notamment entraîné la clôture des engagements juridiques globaux des années antérieures et une annulation massive des autorisations d'engagement correspondantes à la fin de 2013. Ce choix, quand bien même il serait guidé par le souci d'éviter des blocages dans le processus de la dépense, ne saurait exonérer les prescripteurs du respect des règles d'engagement de la dépense publique. Aussi le ministère doit-il avoir pour objectif de rétablir un suivi des engagements des frais de justice, conformément aux dispositions des articles 8 et 30 de la LOLF.

Le montant des restes à payer comme celui des charges à payer de frais de justice demeure, chaque année, affecté d'une incertitude. En raison des lacunes du suivi des engagements, les restes à payer reposent partiellement sur une base évaluative. La proportion élevée des crédits de paiement affectés au règlement des prestations des exercices antérieurs traduit tant un meilleur recensement des charges à payer réelles qu'un effort important d'apurement des mémoires en stock de la part des juridictions. Cependant, l'impossibilité d'identifier les paiements anciens, comme une application restrictive aux frais de justice des règles de prescription des créances sur l'État, viennent contrarier ces efforts.

Le changement de nomenclature comptable depuis le déploiement de Chorus en 2011 a considérablement appauvri l'information sur les composantes de la dépense.

En revanche, en ce qui concerne la diminution du nombre des mémoires, le ministère de la justice a édicté plusieurs directives depuis 2012, et des progrès substantiels ont été accomplis.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

3. *améliorer la connaissance des composantes de la dépense de frais de justice ;*
 4. *améliorer la budgétisation des frais de justice dans le sens d'une plus grande sincérité (recommandation réitérée) ;*
 5. *tendre vers une comptabilisation effective des engagements des dépenses de frais de justice, afin de garantir le respect de leur caractère limitatif, conformément aux dispositions des articles 8 et 30 de la LOLF.*
-

Chapitre III

Poursuivre les efforts entrepris

Le contexte dans lequel sont prescrits les frais de justice reste peu propice à la recherche d'économies car les évolutions techniques, les attentes sociales et les dispositions législatives créent une spirale inflationniste. Néanmoins, les efforts récents du ministère de la justice pour contrôler et rationaliser la dépense doivent être confortés et amplifiés.

I - Des obstacles à la recherche d'économies

A - Les éléments de la dynamique de la dépense

Le monde judiciaire est au confluent d'évolutions, pas toutes maîtrisables, qui néanmoins pèsent objectivement sur les frais de justice.

1 - Une révolution des moyens et des attentes

Les frais de justice constituent une catégorie de dépenses dont l'augmentation constante est alimentée par le progrès technique et scientifique, les attentes sociales et les évolutions législatives.

Le passage de la culture de l'aveu à la culture de la preuve bouleverse les méthodes de travail des enquêteurs : les progrès technologiques ont suscité de nouveaux modes de preuve fondés sur la rigueur scientifique, qui rendent presque obsolètes les méthodes d'investigation traditionnelles.

Parmi ces techniques, l'analyse génétique tient une place centrale et constitue une véritable révolution : étayée par le FNAEG³⁹, la génétique joue un rôle souvent décisif dans l'élucidation des affaires criminelles, même si son efficacité dans la petite et moyenne délinquance doit être relativisée⁴⁰. Les interceptions téléphoniques et électroniques ainsi que la géolocalisation connaissent elles aussi une montée en puissance rapide. Le coût croissant de ces interceptions est d'ailleurs à l'origine de la mise en œuvre du projet de plateforme nationale d'interceptions judiciaires (PNIJ).

³⁹ FNAEG : fichier national automatisé des empreintes génétiques.

⁴⁰ D'après une instruction du DGPN du 12 mars 2014, les prélèvements sur simples contacts biologiques aboutissent dans moins de 20 % sur la détermination d'un profil génétique éligible au FNAEG.

Le développement des techniques d'investigation alimente en retour les attentes sociales : le public est persuadé que la technique peut résoudre toutes les énigmes et qu'elle seule peut mener à la vérité. Les citoyens attendent en conséquence que les magistrats utilisent toute la palette des techniques scientifiques existantes, quel qu'en soit le coût.

L'activité législative contribue, elle aussi, à l'augmentation des frais de justice. Les dotations budgétaires ne sont pas réajustées à la lumière des études d'impact, même lorsque celles-ci mettent en évidence une dynamique inflationniste : par exemple, l'impact des lois des 5 août 2013 et 27 septembre 2013 déjà citées est évalué respectivement à 23 M€ supplémentaires par an sur les frais d'interprétation et de traduction et à 200 000 € supplémentaires par an sur les frais d'expertises psychiatriques.

Plusieurs projets et propositions de lois en cours d'élaboration comportent eux aussi des dispositions potentiellement coûteuses. Ainsi, le projet de loi portant transposition de la directive UE relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales⁴¹ introduit un droit à la traduction des pièces au profit du témoin assisté, dont l'impact est évalué à 170 000 € par an. La proposition de loi relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive prévoit la prolongation de la conservation des scellés criminels jusqu'à cinq ans, renouvelable après un nouvel examen tous les cinq ans, dont le ministère estime l'impact annuel à 65 000 €, compte tenu du stock actuel des scellés, qui risque cependant de s'accroître mécaniquement chaque année si ce projet entre en vigueur.

Au total, les études d'impact de plusieurs autres transpositions actuellement en cours⁴² évaluent le coût supplémentaire pour les frais de justice à 17,3 M€.

2 - L'évolution radicale des métiers

Les fonctions de magistrat du parquet et d'officier de police judiciaire ont subi, au cours de ces dernières années, une évolution radicale qui n'est pas restée sans conséquences sur les frais de justice.

Traditionnellement, chaque juridiction organise une permanence pénale téléphonique pour les affaires graves qui requièrent l'avis immédiat du parquet. Or, cette permanence s'est profondément transformée sous l'effet du « traitement en temps réel » (TTR) des affaires pénales.

Apparu dans les années 90, le TTR s'est progressivement généralisé sur la base des textes existants. Ce nouveau mode de traitement inclut la permanence téléphonique traditionnelle, mais il s'applique également à une très grande diversité d'affaires qui sont traitées selon des procédures d'urgence, même si elles ne présentent pas réellement ce caractère.

⁴¹ Projet de loi portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales.

⁴² Transpositions : de la décision-cadre 2009/829/JAI du Conseil UE du 23 octobre 2009 concernant l'application, entre les États membres de l'Union européenne, du principe de reconnaissance mutuelle aux décisions relatives à des mesures de contrôle en tant qu'alternative à la détention provisoire (500 000 €) ; de la résolution du Conseil UE relative à l'échange des résultats des analyses ADN (3,75 M€) ; de la directive 2011/93/UE du 13 décembre 2011 relative aux abus sexuels et à la pédopornographie (250 000 €) ; de la directive 2012/29/UE du 25 octobre 2012 concernant les droits, le soutien et la protection des victimes de la criminalité (12,8 M€) ; de la décision cadre 2008/913/JAI du conseil UE du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes de manifestation de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal (25 000 €).

Le TTR a pour finalité de répondre aux reproches de lenteur et d'inefficacité faits à la justice face à la montée de la petite et moyenne délinquance, celle qu'on qualifie de « délinquance de masse ». Son objectif est à la fois simple et ambitieux : donner une suite à toutes les affaires en y apportant une réponse rapide.

Le TTR présente des spécificités fortes. Il s'agit d'abord d'un traitement qui est presque exclusivement oral : l'officier de police judiciaire contacte, par téléphone, le parquetier qui oriente les procédures sur la base du compte-rendu verbal qui lui est fait⁴³, ce qui pose d'ailleurs la question de la qualité des procédures et de leur contrôle. Le TTR est ensuite soumis à la rapidité : le parquetier doit décider immédiatement de l'orientation à donner à la procédure⁴⁴. Il s'agit enfin d'un traitement qui se caractérise par l'imprévisibilité : le magistrat du parquet ne connaît ni le nombre d'appels qu'il recevra, ni la nature des affaires qu'il devra traiter dans l'urgence.

Ainsi, le TTR nécessite à la fois une endurance physique et psychologique ainsi qu'une compétence dans tous les domaines du droit pénal. Dans la pratique, il échoit souvent aux magistrats les moins expérimentés, en particulier dans les ressorts les plus difficiles.

Dans le même temps, les corps d'officiers de police judiciaire ont eux aussi subi des transformations profondes : les effectifs de personnels ayant reçu cette qualification ont fortement augmenté entre 2002 et 2013 (+ 27 % au sein de la gendarmerie et + 44 % au sein de la police nationale). Cette augmentation s'est accompagnée d'une déformation de la structure des corps de policiers susceptibles de recevoir la qualification d'officier de police judiciaire, avec une forte décrue des personnels les plus qualifiés au sein de la police (- 31 %), et une forte augmentation du nombre des personnels de moindre qualification (+ 487 %).

Au sein de la gendarmerie, l'évolution est quelque peu différente : elle est caractérisée par une chute du nombre de sous-officiers du grade de gendarme titulaires du diplôme d'officier de police judiciaire (- 88,9 %), en contrepartie d'une augmentation du nombre des officiers et des gradés (respectivement + 50 % et + 57 %) ayant cette qualité.

⁴³ Au tribunal de grande instance d'Evry, 80 à 90 % des orientations pénales sont données sans que le magistrat ait vu le dossier écrit. Dans les autres cas, un document écrit est transmis au magistrat par télécopie ou par courriel.

⁴⁴ Au tribunal de grande instance d'Evry, un parquetier traite entre 70 et 100 appels téléphoniques par jour, avec l'exigence d'une décision immédiate.

Tableau n° 4 : évolution des effectifs d'OPJ dans la police et la gendarmerie nationales entre 2002 et 2013⁴⁵

	2002	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013	Évolution 2002-2013
Police nationale									
Commissaires et officiers	16 906	16 082	15 230	13 540	12 420	12 114	11 943	11 668	- 31%
Gradés et gardiens de la paix	2 868	5 911	9 873	12 444	13 850	14 987	15 999	16 828	487 %
TOTAL	19 774	21 993	25 103	25 984	26 270	27 101	27 942	28 496	44 %
Gendarmerie nationale									
Officiers	4 002	4 083	5 639	6 572	6 467	6 226	6 090	6 011	50 %
Sous-officiers, dont :	28 937	30 002	31 608	32 685	34 208	34 337	35 003	35 823	23,7 %
- sous-officiers du grade de gendarme titulaires du diplôme d'OPJ	6 999	7 535	8 343	5 783	2 322	1 840	1 694	1 333	- 81 %
- gradés	21 938	22 467	23 265	26 902	31 886	32 497	33 309	34 490	57 %
TOTAL	32 939	34 085	37 247	39 257	40 675	40 563	41 093	41 834	27 %

Source : DGPN et DGGN

Ainsi, là où naguère la permanence pénale téléphonique traditionnelle concernait un magistrat chevronné et un officier d'un certain niveau, désormais, le TTR met souvent en relation un jeune parquetier avec un officier de police judiciaire de grade inférieur, parfois même avec un agent de police judiciaire qui, de plus en plus fréquemment en lieu et place des officiers de police judiciaire, réalise les comptes rendus au magistrat de permanence.

Cette transformation a un impact inflationniste sur les frais de justice : l'officier de police judiciaire, dont les demandes ne sont plus systématiquement filtrées par l'encadrement, a tendance à recommander la prescription d'actes pour éviter de fragiliser l'enquête dont il a la charge, tandis que le parquetier, souvent en début de carrière, est enclin à accepter ces demandes, de crainte de passer à côté d'indices importants.

⁴⁵ Ces chiffres englobent tous les personnels qui ont la qualification d'officier de police judiciaire ; ces personnels n'en exercent pas tous les fonctions, celles-ci exigeant un agrément du procureur de la République.

Cette recherche, de part et d'autre, d'une sécurisation de la procédure, comme d'une réponse aux attentes sociales, tend à provoquer un emballement de la dépense.

B - Des systèmes d'information inadaptés

La gestion des frais de justice s'effectue à travers une multitude d'outils qui datent d'époques différentes et ne sont pas interfacés. À cet égard, la précédente recommandation de la Cour, visant à « associer l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) à la mise en place d'interfaces entre les applications existantes, y compris les logiciels de rédaction des procédures de police et de gendarmerie » (recommandation n° 13) n'est pas encore mise en œuvre.

Depuis 2011, date du basculement généralisé sous Chorus, quatre logiciels coexistent en matière de frais de justice : le logiciel des mémoires de frais de justice (LMDJ) sur lequel les services centralisateurs des cours d'appel et des tribunaux de grande instance inscrivent les mémoires reçus ; REGINA, le logiciel de gestion des régies ; Chorus Formulaires (CFO) qui permet d'enregistrer les prescriptions et, en dernier lieu, le progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus, parfois dit « Chorus cœur », le logiciel de paiement des dépenses de l'État.

LMDJ étant compatible avec REGINA, le régisseur peut payer, sans double saisie, tous les mémoires inférieurs à 2 000 €. En revanche, les mémoires supérieurs à 2 000 € sont transmis au pôle Chorus qui effectue une nouvelle saisie dans Chorus cœur avant paiement.

En outre, ces systèmes d'information n'ont pas été conçus pour permettre une remontée consolidée des données vers la chancellerie, ce qui rend particulièrement laborieuse l'analyse des frais de justice. Ainsi, pour pouvoir retracer l'évolution des diverses catégories de dépenses, la direction des services judiciaires est obligée d'agréger les données des différentes bases LMDJ (il en existe plus d'une centaine aujourd'hui) et doit effectuer un retraitement manuel complexe pour donner du sens à la nomenclature globale de Chorus.

Par ailleurs, la saisie des engagements juridiques n'est pas fiable : les officiers de police judiciaire la considèrent comme une charge indue⁴⁶, tandis que les magistrats y voient un risque d'atteinte au secret de l'instruction. Aujourd'hui, à peine la moitié des prescriptions est retracée dans CFO, le solde constituant une « masse noire » d'engagements de l'État, disséminés dans une multitude de dossiers, qui ne deviendra visible qu'au moment de la demande de paiement (voir chapitre II).

Les systèmes d'information actuels sont donc très éloignés des standards attendus d'un outil de pilotage. En amont, ils sont chronophages et donnent une vision imparfaite des autorisations d'engagement. En aval, ils obligent à des retraitements complexes qui rendent les analyses laborieuses. Ils ne permettent, en l'état, aucun pilotage de la dépense.

⁴⁶ La police nationale fait parvenir mensuellement un tableau récapitulatif qui retrace les prescriptions des officiers de police judiciaire via des comptages manuels. La gendarmerie nationale fait parvenir hebdomadairement les chiffres enregistrés sous son logiciel de rédaction de procédure (LRPGN).

C - Une problématique relativement étrangère au dispositif de formation

Les frais de justice ont une place relativement réduite dans les programmes de formation des prescripteurs de la dépense.

À l'École nationale de la magistrature (ENM), en formation initiale, deux séances de trois heures sont consacrées aux frais de justice en matière civile, et deux autres séances de trois heures, aux frais de justice en matière pénale dans le cadre du pôle « administration de la justice », qui a notamment pour objectif de permettre à l'auditeur de justice de connaître les conséquences économiques des décisions qu'il prendra comme magistrat. En 2014, une conférence supplémentaire de trois heures a été programmée sur le projet de portail Chorus. Les frais de justice sont aussi abordés lors de la préparation à la prise de fonctions pour sensibiliser les futurs magistrats aux conséquences économiques de leurs décisions en matière d'expertises.

L'école dit souhaiter accentuer les formations sur ce thème, auquel les trois années de formation initiale ne consacrent aujourd'hui qu'une proportion relativement faible. Aussi s'est-elle engagée en 2014 dans un partenariat renforcé, afin de permettre aux magistrats et fonctionnaires des greffes de travailler sur des questions communes, notamment la question du coût de la justice et du circuit de la dépense. L'ENM indique que cette réflexion doit aboutir à l'élaboration d'un guide méthodologique commun sur les frais de justice. La Cour l'encourage à poursuivre dans cette voie.

Jusqu'en 2014, lors de la période de préparation aux premières fonctions qui suit le choix des postes, l'école faisait régulièrement intervenir devant les futurs magistrats, sur le sujet des analyses génétiques en pratique judiciaire, un laboratoire privé d'analyses génétiques, qui est par ailleurs régulièrement prestataire de nombreuses juridictions, quoiqu'il n'ait pas soumissionné aux marchés publics nationaux d'analyses génétiques. L'autorité de tutelle, constatant enfin le défaut de cohérence du choix de cet intervenant par l'ENM avec les efforts qu'elle déploie par ailleurs pour maîtriser les coûts des frais de justice, compte demander à l'école que cette présentation soit retirée du programme des études.

La Cour prend note avec intérêt de l'intention de la tutelle d'intégrer désormais l'ENM dans les objectifs ministériels de maîtrise des frais de justice.

Les frais de justice ont une place plus importante dans les programmes de formation de l'École nationale des greffes (ENG), bien que les greffiers ne soient pas prescripteurs de la dépense. L'ENG aborde régulièrement la question des frais de justice en formation initiale, mais le plus souvent sous un angle technique. Le module le plus abouti est celui destiné aux greffiers en chef, qui aborde les frais de justice à la fois sous l'angle de la gestion et sous celui de la maîtrise de la dépense.

Dans le cadre de la formation continue, seuls les nouveaux chefs de cour bénéficient d'un module obligatoire sur les frais de justice. Les autres formations consacrées à ce sujet recueillent peu de candidatures, faute d'intérêt de la part des magistrats, à la différence de celles portant sur la preuve pénale et le progrès scientifique.

Des sessions sont aussi régulièrement proposées aux greffiers sur les frais de justice, avec une approche plutôt technique qui vise à accompagner la mise en place des nouvelles procédures. Ces formations rencontrent toutefois un succès très relatif : ainsi, la mise en place des services centralisateurs a fait l'objet d'une session en formation continue en 2011, mais

deux sessions relatives au logiciel LMDJ, programmées en 2011 et 2012, ont dû être annulées faute de candidatures.

Enfin, les frais de justice ne font l'objet d'aucune mention dans le programme de formation des officiers de police judiciaire, alors même que la majorité des prescriptions émane d'eux. Le programme des épreuves de l'examen technique de police judiciaire, fixé par le code de procédure pénale, ne prévoit d'ailleurs pas de chapitre relatif aux frais de justice.

Ainsi, la plupart des formations ne favorisent pas l'évolution des mentalités qui se fait aujourd'hui essentiellement sur une base individuelle.

II - Les progrès réalisés

L'augmentation continue de la dépense et les contraintes budgétaires de plus en plus fortes qu'elle exerçait sur les crédits du programme ont conduit, depuis 2011, le ministère de la justice à tenter de maîtriser et de rationaliser la dépense.

A - Les efforts de maîtrise de la dépense

1 - La maîtrise des coûts

Différentes voies ont été explorées pour assurer la maîtrise des coûts, même si le bilan se révèle parfois mitigé.

En premier lieu, bien qu'il n'y soit pas juridiquement contraint, le ministère a poursuivi le recours aux marchés publics pour les prestations les plus courantes, ce qui lui a permis d'obtenir une diminution significative du coût unitaire des prestations, notamment dans le domaine des analyses génétiques. Cette orientation correspond à une précédente recommandation de la Cour, de « rationaliser le recours aux prestataires en favorisant la conclusion de marchés » (recommandation n° 5). Ainsi le coût moyen des analyses de prélèvements biologiques effectués sur individus est-il passé de 67 € HT en 2005 à un coût moyen de 14,25 € HT en 2013. À travers ses circulaires et la mise à disposition des informations utiles sur l'intranet, il incite les prescripteurs à recourir aux marchés publics existants pour y réaliser leurs commandes de prestations. Toutefois, l'augmentation des volumes a souvent compensé les baisses unitaires de prix.

En ce qui concerne les interceptions téléphoniques et électroniques, les négociations avec les principaux opérateurs ont abouti à des tarifs beaucoup plus avantageux que par le passé, et la tarification a permis d'harmoniser le coût de nombreuses prestations. Toutefois, l'augmentation continue des prescriptions et le souci d'assurer la sécurité du stockage de données sensibles ont finalement amené la chancellerie à concevoir le projet de la PNJJ, dont le déploiement opérationnel est prévu pour 2015⁴⁷.

⁴⁷ Ce sujet sera examiné prochainement par la Cour.

Enfin, le ministère de la justice, en lien avec le ministère de la santé, a mis en place, à partir de janvier 2011, une réforme de la médecine légale dont l'objectif était de limiter le recours au paiement à l'acte des médecins libéraux, dans un souci de maîtrise des coûts.

À cette fin, la pratique des actes de médecine légale a été confiée à deux structures publiques dédiées au sein des établissements de santé : les instituts médico-légaux (IML) pour la thanatologie (autopsies essentiellement) et les unités médico-judiciaires (UMJ) pour la médecine légale du vivant (examen des victimes et visite médicale des personnes gardées à vue). Ces structures bénéficient d'une dotation forfaitaire annuelle versée par le ministère de la justice, réputée correspondre à 20 % de leurs dépenses de personnel, et sans lien direct avec leur activité réelle en médecine légale.

Trois ans après sa mise en œuvre, le bilan de cette réforme est décevant⁴⁸ : les nouvelles structures ne couvrent toujours pas l'ensemble du territoire⁴⁹ ; leurs horaires d'ouverture ne correspondent pas forcément aux horaires d'activités de la délinquance ; des éléments onéreux de la médecine légale, comme les analyses génétiques ou la gestion des prélèvements et scellés, n'ont pas été inclus dans la réforme ; la charge de la conduite des personnes gardées à vue vers les UMJ par les policiers et les gendarmes a été mal estimée.

Ces insuffisances expliquent la persistance du recours aux médecins libéraux. Le subventionnement global des nouvelles structures s'est donc ajouté aux paiements à l'acte, qui sont restés substantiels. Il est probable que la réforme a alourdi les dépenses globales de médecine légale : en l'absence de connaissance des coûts avant la réforme, et faute de nomenclature suffisamment détaillée, le ministère de la justice n'est pas en mesure d'évaluer les effets de la réforme de la médecine légale, ni d'indiquer le montant des crédits consacrés aujourd'hui à cette dépense.

2 - Sensibilisation à la dépense et évolution des comportements

Une précédente recommandation de la Cour visait à « sensibiliser les acteurs de la dépense frais de justice en les responsabilisant et en diffusant l'information et les bonnes pratiques » (recommandation n° 10). Le ministère a ainsi mis en œuvre des dispositifs pour sensibiliser les prescripteurs à la dépense et pour faire évoluer les comportements, avec toutefois des résultats inégaux.

Depuis 2010, la chancellerie a mis en place, au sein de la direction des services judiciaires, un bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense dont la mission est de piloter les projets visant à maîtriser la dépense et à diffuser les bonnes pratiques.

Ce bureau a réactivé le réseau des référents frais de justice qui avait été mis en place en 2005⁵⁰. Ces référents sont chargés de transmettre dans les juridictions les informations et évolutions réglementaires concernant les frais de justice, notamment les marchés publics, la

⁴⁸ Rapport interministériel sur l'évaluation du schéma d'organisation de la médecine légale, décembre 2013 (IGF, IGAS, IGA, IGSJ, IGPN, IGGN).

⁴⁹ La région parisienne a été exclue du schéma directeur alors qu'elle a une activité de médecine légale très intense. Les UMJ ne couvrent par ailleurs que la moitié de la population. Ainsi par exemple, l'UMJ de Bordeaux ne couvre que le ressort du tribunal de grande instance de Bordeaux, mais pas les localités du ressort de celui de Libourne, ni la Dordogne (tribunaux de grande instance de Périgueux et de Bergerac).

⁵⁰ Le nombre de référents frais de justice est fixé à deux par ressort de cour d'appel : un magistrat de la cour, souvent le secrétaire général près le procureur général, et le directeur délégué à l'administration régionale judiciaire.

tarification, les réformes en cours, et de diffuser au plan local les bonnes pratiques. L'action de ces référents recueille une adhésion très variable selon les juridictions.

Ce bureau anime par ailleurs des groupes de travail qui se réunissent régulièrement pour réfléchir aux moyens les plus efficaces de maîtriser la dépense et d'apporter une aide aux magistrats dans le choix des prestataires.

En outre, la chancellerie sensibilise les chefs de cour sur la problématique des frais de justice lors des dialogues de gestion dans le cadre budgétaire, ainsi qu'à chaque réunion officielle. Toutefois, des logiques anciennes de consommation des crédits peuvent perdurer dans certains ressorts⁵¹. En tout état de cause, il ne lui est pas possible, même lorsqu'elle constate des anomalies dans la gestion des frais de justice, de prescrire des mesures correctrices dans le ressort d'une juridiction.

Enfin, lorsqu'il existe des marchés nationaux dont le paiement est centralisé, le recours à des prestataires hors marché n'est pas interdit, mais le paiement s'effectue dans ce cas au niveau local, sur la dotation du BOP de la juridiction concernée. Cette règle permet de concilier la liberté de prescription des magistrats et la nécessaire responsabilisation des gestionnaires locaux (les chefs de cour).

B - L'amélioration de la fluidité des circuits de dépense

1 - Les efforts de simplification et de rationalisation des circuits

Conformément aux précédentes recommandations de la Cour, de « mettre en place sans délai les projets innovants permettant la réduction du nombre des mémoires et leur dématérialisation tout comme celle des prestations », et de « soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu'en soit le montant » (recommandations n° 12 et 14), plusieurs mesures de simplification et de rationalisation ont été mises en œuvre ces dernières années pour améliorer la gestion des frais de justice.

Ainsi, un circuit dit « simplifié » a-t-il été instauré en 2011 pour les dépenses à forte volumétrie, essentiellement de téléphonie et d'analyses génétiques, qui sont désormais payées directement par le BOP de l'administration centrale (voir chapitre II).

Parallèlement à cette centralisation, dès 2012, pour les prestations à forte volumétrie, l'administration a incité les collaborateurs intervenant de manière régulière à établir des mémoires groupés⁵². En 2013, elle a rendu les mémoires groupés obligatoires pour quatre catégories de prestataires : les enquêteurs de personnalité, les contrôleurs judiciaires, les délégués du procureur de la République et les médiateurs⁵³. En 2014, elle a imposé ces mémoires groupés pour la téléphonie ainsi que pour les analyses génétiques et toxicologiques⁵⁴. Le décret du 7 mai 2014⁵⁵, modifiant l'article R. 222 du code de procédure

⁵¹ Une « note juridique et pratique » en date du 2 septembre 2013 de la cour d'appel de Riom, commentant les dispositions du décret du 26 août 2013 relatif aux frais de justice, expose notamment que « dans un contexte budgétaire contraint, la rapidité de la mise en paiements est cruciale en matière de frais de justice, puisque l'obtention de crédits complémentaires, tant au plan ministériel que régional, est, en grande partie, fonction du taux de consommation des crédits disponibles ».

⁵² Note de la DSJ du 4 juillet 2012 relative aux mémoires de frais de justice regroupant les frais de plusieurs missions.

⁵³ Note de la DSJ du 26 juin 2013 relative aux mémoires de frais de justice regroupant les frais de plusieurs missions.

⁵⁴ Note de la DSJ du 19 février 2014 relative aux mémoires regroupant les frais de plusieurs missions en matière de téléphonie et d'analyses génétiques ou toxicologiques.

pénale, rend obligatoire l'établissement de mémoires groupés pour les prestataires qui réalisent de manière habituelle plusieurs missions par mois.

La centralisation, conjuguée aux mémoires groupés, a permis de réduire considérablement le nombre de mémoires à traiter annuellement, qui est passé de 2,5 millions en 2010 à 1,5 million au début de 2013, l'objectif étant de parvenir à 500 000 mémoires d'ici la fin de 2014.

Le décret du 26 août 2013 parachève la simplification de la gestion des frais de justice : il étend le champ de la certification à l'ensemble des frais tarifés quel qu'en soit le montant, ouvre la faculté de certifier aux secrétaires administratifs, allégeant ainsi la tâche des greffiers, et confie la taxation à un juge unique par juridiction. Par ailleurs, le montant en-deçà duquel la dépense fait l'objet d'une certification, qui avait déjà été relevé de 152,45 € à 460 € en 2012⁵⁶, est porté à 1 500 € depuis le 25 décembre 2013⁵⁷.

Toutes ces mesures de simplification et de rationalisation créent un contexte favorable à la mise en place du portail Chorus.

2 - Le projet de portail Chorus

En écho aux précédentes recommandations de la Cour visant à « moderniser le traitement des mémoires, en expérimentant le développement progressif de la gestion sous Chorus » (recommandation n° 11), depuis 2012, le ministère de la justice a convié l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) à étudier les moyens d'améliorer l'ensemble du processus de gestion des mémoires de frais de justice. Ces réflexions ont débouché sur la conception du projet de portail Chorus.

a) Description du portail

Le portail Chorus est une procédure de traitement des mémoires de frais de justice qui fonctionnera sous forme entièrement dématérialisée, depuis la demande jusqu'au paiement de la dépense.

Désormais, au lieu d'envoyer son mémoire sous forme papier au service centralisateur, le prestataire saisira son mémoire sur un portail internet et joindra, sous forme scannée, toutes les pièces justificatives (attestation de service fait, réquisition ou ordonnance de réquisition de l'expert, justificatifs de transport).

Les mémoires saisis par les prestataires parviendront directement sous forme dématérialisée dans les services centralisateurs des frais de justice au sein des cours d'appel et tribunaux de grande instance. Ceux-ci auront pour mission de contrôler et de certifier les mémoires avant de les transmettre au pôle Chorus pour paiement.

Cette nouvelle procédure supprime donc l'intervention des régies qui n'assureront plus que le paiement de frais de justice résiduels : mémoires des jurés, témoins et parties civiles.

⁵⁵ Décret n° 2014-461 du 7 mai 2014 relatif aux frais de justice et à l'expérimentation de la dématérialisation des mémoires de frais.

⁵⁶ Arrêté du 20 mars 2012 fixant le montant des dépenses de toute nature soumis à la procédure de certification.

⁵⁷ Arrêté du 16 décembre 2013 pris en application des articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de procédure pénale.

Le service centralisateur transmettra au magistrat taxateur les mémoires supérieurs à 1 500 € ; l'ordonnance de taxation sera jointe sous forme scannée au mémoire dématérialisé⁵⁸.

b) Avantages du portail

Le portail Chorus présente de nombreux avantages pour la gestion des mémoires de frais de justice.

Il a en particulier pour conséquence de reporter la charge de la saisie sur les prestataires, permettant ainsi aux personnels de greffe de se concentrer sur le contrôle. En outre, le portail effectuera des contrôles automatiques, notamment sur les doublons et la présence des pièces justificatives, ce qui en fait, quoique de façon indirecte, un instrument de lutte contre la fraude.

Le portail Chorus est en outre conçu pour permettre une analyse fine de la dépense, selon une grille de 162 catégories de prestations, autorisant un suivi détaillé par catégorie de dépenses, par prestataire, par année ou par juridiction. Les données seront accessibles à l'administration centrale comme aux responsables budgétaires locaux, offrant ainsi la possibilité de mieux suivre la consommation des crédits et de piloter plus efficacement la dépense.

Sur le plan comptable, le portail permettra de fiabiliser les charges à payer, qui seront calculées automatiquement. Cependant, dans l'immédiat, ce progrès est très estompé par le choix de comptabiliser ces dépenses sous « flux 4 » dans Chorus (voir chapitre II).

c) La préfiguration du portail Chorus dans trois cours d'appel

Les cours d'appel de Rennes, Colmar et Metz ont été choisies pour la phase de préfiguration. La généralisation du dispositif devrait intervenir au cours de l'année 2015, en fonction de la mise en œuvre effective des mémoires groupés dans les services centralisateurs, dans la mesure où la réduction du nombre de mémoires est une condition essentielle de réussite du portail Chorus.

Cette préfiguration, commencée depuis la fin du mois d'avril 2014, laisse d'ores et déjà entrevoir les écueils qu'il conviendra d'éviter dans la perspective de la généralisation :

- deux des trois cours préfiguratrices bénéficient d'une situation de départ très favorable, qui par construction ne se représentera pas : à la différence de la cour d'appel de Rennes, celles de Metz et Colmar fonctionnent déjà sans régie en vertu du droit local alsacien-mosellan ; l'expérience de la cour d'appel de Rennes sera donc particulièrement riche d'enseignements pour anticiper les difficultés de mise en place du portail ;
- le déploiement expérimental du portail s'est fait sans que les trois cours d'appel préfiguratrices soient mises en mesure d'avoir entre elles des échanges sur les difficultés qu'elles rencontraient dans la préparation du projet ; dans la perspective d'une généralisation du portail, il conviendra que l'organisation permette aux juridictions d'échanger entre elles expériences et bonnes pratiques ;
- l'information des prestataires et des officiers de police judiciaire, leur compréhension de la nouvelle procédure et leur coopération sont essentielles pour la réussite du portail ; il

⁵⁸ Sauf à la cour d'appel de Rennes, où les magistrats pourront effectuer la taxation directement dans l'outil Chorus.

est dès lors indispensable de ménager un délai suffisant pour leur information, en tout état de cause supérieur au délai extrêmement bref laissé aux prestataires dans le ressort de la cour d'appel de Metz⁵⁹ ;

- des moyens supplémentaires ont été accordés aux trois cours pour réussir la préfiguration ; leur dotation a été abondée pour apurer les charges à payer, et des personnels supplémentaires ont été mobilisés pour effectuer la saisie des stocks de mémoires papier avant le basculement vers la procédure dématérialisée.

La Cour prend note de l'intention du ministère de la justice de consulter largement les trois cours d'appel expérimentatrices, dans le cadre du retour d'expérience qu'il prévoit d'organiser, pour identifier les points forts et les points faibles du portail Chorus, afin de favoriser la réussite de sa généralisation à l'ensemble des cours d'appel.

III - Les prochaines étapes

Les efforts consentis par la chancellerie ces dernières années doivent être poursuivis : c'est une condition nécessaire à la préservation de marges de manœuvre pour les juridictions.

A - Mener à bien la généralisation du portail Chorus

La généralisation du portail Chorus devra s'appuyer sur les leçons tirées de la phase de préfiguration. En outre, deux points de vigilance peuvent d'ores et déjà être identifiés dans les domaines de l'organisation interne du ministère et des contraintes inhérentes au nouveau portail.

1 - L'organisation institutionnelle

La généralisation du portail Chorus requiert, de la part du ministère de la justice, des efforts en matière de financement, d'animation des juridictions, de formation des personnels, comme d'information des officiers de police judiciaire et des prestataires.

Tout d'abord, à partir des moyens qui ont été accordés aux trois cours préfiguratrices, il appartient au ministère de définir l'ampleur des moyens supplémentaires qu'il pourra mobiliser pour la généralisation du portail. Cette ampleur déterminera le cadencement du passage des juridictions à la nouvelle procédure : soit un basculement progressif avec une rotation des moyens, soit un basculement général avec mobilisation de moyens exceptionnels.

Ensuite, l'animation du réseau des juridictions par la direction des services judiciaires, dans le cadre de la réforme, devra aller de pair avec des échanges entre les cours d'appel, pendant la préparation de la réforme comme après son entrée en application, de façon à enrichir l'information de retours d'expériences et d'échanges de bonnes pratiques. Compte

⁵⁹ À Metz, il a été demandé le 11 février 2014 aux 1 900 prestataires recensés de ne plus envoyer de mémoire papier à compter du 1^{er} mars, soit presque deux mois avant l'ouverture du Portail, de façon à purger le stock des mémoires papier déjà transmis.

tenu de l'ampleur de cette innovation, il est en effet important, pour le ministère, de réfléchir aux moyens de rendre ses circuits d'information moins verticaux et étanches.

La formation des magistrats et des personnels du ministère à l'utilisation du nouveau portail, dans des délais cohérents avec son déploiement, constitue par ailleurs un volet essentiel de mise en œuvre de la réforme : la réussite du portail reposera en grande partie sur la bonne compréhension et l'implication des différents acteurs de la dépense, gestionnaires et prescripteurs. La formation des formateurs mise en place dans les trois cours d'appel préfiguratrices pour démultiplier les sessions auprès des personnels concernés, devra être poursuivie.

Enfin, il convient d'anticiper l'information des collaborateurs occasionnels du service public et d'engager toutes les cours à procéder dès maintenant au recensement de l'ensemble de leurs prestataires pour pouvoir les contacter dès que la date du basculement sera fixée. Une information détaillée doit également être donnée aux officiers de police judiciaire, pour qu'ils puissent servir de relais auprès des prestataires qu'ils côtoient régulièrement.

2 - Les contraintes inhérentes au portail

Au-delà de ces points de vigilance qui concernent la conduite de la réforme par le ministère, il faut s'attendre à ce que, par ses caractéristiques techniques, le portail Chorus exerce des contraintes inédites sur le processus de paiement des frais de justice.

La difficulté principale réside dans la capacité de mémoire vive du système, qui risque d'être mise à l'épreuve si certaines pratiques actuelles n'évoluent pas. Or, la capacité de la mémoire vive est l'un des éléments qui conditionnent le coût du portail.

D'ores et déjà, deux difficultés se profilent :

- le système risque d'être particulièrement vulnérable aux variations du volume des dotations budgétaires : sauf à provoquer une accumulation de mémoires impayés dans Chorus, des dotations à la hauteur des besoins seront nécessaires pour éviter le blocage du système et conserver aux chefs de cour une capacité à déterminer des priorités de paiement ;
- la durée de conservation des informations sur le paiement des mémoires n'est pas infinie, alors que ce point est essentiel pour éviter, à l'avenir, surfacturations et doubles paiements.

Ces difficultés peuvent être surmontées, sous réserve de l'évolution de certaines pratiques et de modifications textuelles. Il conviendra en particulier de s'interroger sur l'opportunité de rétablir un délai de forclusion pour la présentation des mémoires, tel qu'il existait jusqu'en 1958 dans le code de l'instruction criminelle. La définition d'un délai permettrait en effet de dimensionner le volume des données à conserver aux fins de vérification dans le portail.

Par ailleurs, la mise en place du portail doit être l'occasion de définir une politique claire de contrôle et, partant, de lutte contre la fraude : il conviendra ainsi de fixer les critères d'échantillonnage en cas de contrôle par sondage, de déterminer les points qui doivent être vérifiés ainsi que la traçabilité des contrôles opérés. Ces contrôles devront faire l'objet de comptes rendus réguliers aux ordonnateurs secondaires et à l'administration centrale.

Enfin, la mise en place du portail doit être l'occasion de réaffirmer le sens des crédits limitatifs et de redonner aux responsables budgétaires la capacité de faire jouer pleinement la fongibilité autorisée par la LOLF en fonction de choix locaux pleinement assumés.

À défaut, il est à craindre que le système ne se bloque sous le poids des mémoires impayés auxquels le portail Chorus donnera désormais une grande visibilité.

B - Concevoir une véritable politique d'achat

La précédente recommandation de la Cour, d'« examiner l'opportunité de distinguer les expertises de masse, soumises soit à tarification, soit à une mise en concurrence dans le respect de l'indépendance du juge, de celles nécessitant une analyse circonstanciée sous le contrôle direct du juge » (recommandation n° 7), n'a été mise en œuvre que partiellement. Le ministère devrait pouvoir mettre en place une véritable politique d'achat, qui fait actuellement défaut, au niveau central et dans les juridictions. L'objectif serait d'avoir une approche différenciée pour trouver le prix d'équilibre. Des efforts devront être faits dans le domaine de la tarification, ainsi que dans celui où la prestation est plutôt justiciable d'un marché ; par ailleurs, d'autres pistes d'économies doivent être explorées et le statut de certaines prestations doit être clarifié.

1 - Le domaine de la tarification

Il serait judicieux d'étendre la tarification à certaines catégories de prestations qui demeurent aujourd'hui hors champ, par exemple en matière de radiologie, de prélèvements biologiques hors alimentation du FNAEG⁶⁰ ou d'analyses toxicologiques.

Il serait par ailleurs opportun d'introduire des modulations dans la tarification actuelle. En effet, la tarification à l'acte vise à réduire le coût global lorsque la masse des prestations est importante mais elle est structurellement inflationniste, notamment lorsqu'un prestataire effectue successivement les mêmes prestations dans les mêmes lieux.

Ainsi, l'examen médical de compatibilité en garde à vue fait l'objet d'un tarif unique. Mais ce tarif pourrait être modulé lorsqu'un même médecin examine plusieurs personnes successivement dans le même local, ce qui limiterait le surcoût lorsqu'un praticien passe des journées entières à réaliser des examens médicaux de personnes gardées à vue dans le même commissariat.

De même, des économies devraient pouvoir être réalisées pour les prestations d'interprétariat : la première heure d'intervention, qui est de 30 €, est majorée entre 40 % et 90 %, selon les jours et les heures d'intervention. Toutefois, cette majoration de première heure peut être accordée à plusieurs reprises à un interprète qui intervient dans la même journée et les mêmes locaux sur la réquisition de magistrats différents.

En outre, un temps d'intervention, même très court, donne lieu au paiement d'une vacation entière, toute heure commencée étant due. Un interprète peut ainsi toucher plusieurs

⁶⁰ Les marchés ne couvrent aujourd'hui que les analyses aux fins d'alimentation du FNAEG.

vacations au cours de la même heure en intervenant auprès de plusieurs magistrats dans des dossiers différents.

Les services appliquent ces majorations diversement. L'administration pourrait donc expliciter les règles de calcul pour limiter les effets d'aubaine. Par ailleurs, dans la perspective de la généralisation du portail Chorus, l'obligation de produire un mémoire groupé pour chaque journée d'intervention pourrait être imposée aux interprètes-traducteurs.

2 - Le domaine des marchés publics

Il serait utile d'étudier la pertinence de mettre en place un marché public pour certaines catégories de prestations qui n'en relèvent pas encore.

Ainsi, la direction des services judiciaires étudie actuellement la possibilité de conclure des marchés publics pour certaines prestations récurrentes et non tarifées, telles que les extractions de données informatiques ou les expertises en accidentologie⁶¹.

De même, la passation d'un marché public de traduction et d'interprétariat pourrait être examinée, le cas échéant dans les régions les plus sollicitées. En première approche, un marché dans ce domaine présenterait un coût supérieur à la tarification actuelle. Toutefois, rien n'interdit de négocier un prix forfaitaire sur certaines prestations, de façon à ce que les deux parties bénéficient d'économies d'échelle. Cette évolution est d'autant plus nécessaire que la transposition de la directive sur le droit à l'information dans les procédures pénales va se traduire par un surcoût évalué à 23 M€ en année pleine⁶².

3 - D'autres pistes d'économies

Il serait utile aussi d'étudier des pistes d'économies pour certaines catégories de dépenses :

- l'administration pourrait ainsi encourager le développement de la visioconférence et le recours au téléphone lorsque le déplacement d'un interprète s'avère trop compliqué ou excessivement onéreux, notamment pour les langues rares ;
- en ce qui concerne les frais de gardiennage de véhicules, afin d'éviter que les garagistes ne présentent des factures importantes après plusieurs années, il serait opportun d'inciter les magistrats à faire des réquisitions provisoires (de trois mois ou un an maximum selon les affaires, reconductibles).

Dans sa démarche de maîtrise des frais de justice, la Cour relève que le ministère de la justice se fixe notamment pour objectif de mettre en place une banque de données sur les fournisseurs, comportant des informations sur les prestations, leur type, leurs coûts et délais de réalisation moyens, et de mettre à l'étude certaines solutions innovantes, notamment en matière de traduction.

Ces initiatives sont positives.

⁶¹ Respectivement 1 258 actes en 2012, pour un coût total de 3 M€ soit un coût unitaire moyen de 2 255 €, et 187 actes pour un coût total de 0,5 M€ soit un coût unitaire moyen de 2 237 €.

⁶² Loi du 5 août 2013 susmentionnée.

4 - La clarification du statut de certains prestataires

Dans une précédente recommandation, la Cour préconisait de « clarifier rapidement le régime de TVA et celui des cotisations sociales applicables aux expertises judiciaires » (recommandation n° 6). Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre : le régime applicable aux collaborateurs occasionnels du service public, nombreux dans les domaines couverts par les frais de justice, demeure à clarifier. Leur rémunération est en effet soumise à la fois aux cotisations sociales du régime général en vertu du 21^o de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale⁶³ et de son décret d'application du 17 janvier 2000⁶⁴ et à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en application du code général des impôts⁶⁵.

Jusqu'à récemment cependant, le ministère de la justice s'est abstenu d'appliquer ces dispositions. Il n'a décidé d'assujettir ces prestations à la TVA qu'à la suite d'une procédure contentieuse introduite par la Commission européenne à l'encontre de la France. En conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2014, la rémunération de l'ensemble des collaborateurs occasionnels du service public est soumise à la TVA⁶⁶, sous la seule réserve du bénéfice de la franchise en base⁶⁷. En revanche, leur assujettissement aux cotisations sociales n'est toujours pas effectif. Or, certains collaborateurs occasionnels sont très désireux de bénéficier de ce régime qui leur ouvrira de nombreux droits sociaux, notamment en cas de maladie, chômage et retraite.

La Cour recommande de nouveau qu'une concertation soit rapidement engagée entre la chancellerie et les ministères des affaires sociales et du budget pour que ce problème soit résolu dans des délais rapides. Elle prend acte de l'intention du ministère de la justice de finaliser sa réflexion sur le régime fiscal et social des collaborateurs occasionnels du service public et sur leurs modalités de gestion, au vu des conclusions du rapport des inspections générales des finances, des services judiciaires et des affaires sociales, saisies conjointement par les ministres de la justice, des finances et des affaires sociales en janvier 2014.

C - Responsabiliser davantage les acteurs

1 - Analyser les dépenses et sensibiliser les prescripteurs

La maîtrise des frais de justice nécessite une action continue de sensibilisation de tous les acteurs de la procédure au coût des actes d'enquête, dans laquelle la chancellerie s'est progressivement engagée.

Le rapport relatif à la refondation du ministère public déjà cité recommande que soit étudiée la possibilité de faire apparaître le coût cumulé des actes d'enquête dans une procédure, afin de provoquer une réflexion sur la pertinence des dépenses engagées au regard de l'objectif poursuivi. Il plaide pour permettre aux chefs de cour et aux chefs de juridiction

⁶³ Issu de l'article 15 de la loi n° 98-1194 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999.

⁶⁴ Décret n° 2000-35 du 17 janvier 2000 portant rattachement de certaines activités au régime général.

⁶⁵ Conformément à l'article 256 A du CGI, sont assujetties à la TVA les personnes qui effectuent de manière indépendante une activité économique quels que soient leur statut juridique et leur situation au regard des autres impôts.

⁶⁶ Note DSJ du 8 octobre 2013 relative aux règles d'assujettissement à la TVA applicables aux prestations réalisées par les collaborateurs du service de la justice.

⁶⁷ La franchise en base de TVA est de 32 900 € par an.

de suivre, en temps réel et en détail, les engagements de frais de justice de chaque magistrat ou officier de police judiciaire de leur ressort, afin qu'ils puissent intervenir pour mettre fin à des dérives ponctuelles.

Le portail Chorus permettra cette connaissance fine et facilitera le pilotage de la dépense par les chefs de cour. Une réflexion pourrait également être entreprise sur des mécanismes d'incitation, tels que la mise en relation des dépenses de frais de justice avec le taux d'élucidation des crimes et délits.

Le site intranet du ministère a été étoffé depuis 2011 : on y trouve désormais la liste des marchés publics passés comme celle des coûts moyens de différentes prestations. Il est important de poursuivre cette évolution afin que ce site devienne un véritable outil d'accompagnement pour les prescripteurs, comportant notamment des bases de données conçues par ressort de cour d'appel ou au niveau national, et relatives aux prestations hors marchés, telles que la liste des experts spécialisés et les tarifs pratiqués (expertises automobiles, graphologiques, comptables et financières), ou le recensement des interprètes en langues rares susceptibles d'être joints par téléphone ou par visio-conférence.

Enfin, la Cour prend acte des démarches entreprises en 2014 par le ministère de la justice à l'intention des chefs de cour, des gestionnaires des services administratifs régionaux (SAR)⁶⁸ et des régisseurs, aux fins de responsabiliser les acteurs, de contribuer à l'innovation et de partager les bonnes pratiques. Cette démarche doit être poursuivie.

2 - Améliorer le recouvrement

Actuellement, le recouvrement des frais de justice n'est pas assuré comme il devrait l'être, bien que l'article R. 91 du code de procédure pénale énonce que « l'État paye les frais de justice et poursuit le recouvrement de ceux qui ne sont pas à sa charge définitive ».

Le décret du 26 août 2013 précise le périmètre des frais recouvrables en établissant, au sein de l'article R. 93 du code de procédure pénale, une distinction entre les frais recouvrables et ceux qui restent à la charge définitive de l'État. Les principaux frais de justice recouvrables y relèvent des procédures civiles et surtout commerciales. Il existe également des frais de justice pénale recouvrables, sous la forme des frais de publicité et des frais d'expertises concernant les personnes morales condamnées.

a) *La question du champ des dépenses recouvrables en matière pénale*

La pertinence du champ actuel des dépenses recouvrables pose question. Ainsi, la possibilité pour le juge de faire participer les personnes physiques et morales faisant l'objet d'une condamnation pénale au financement des frais de justice pourrait être étendue.

En effet, depuis la loi du 4 janvier 1993⁶⁹, l'État prend en charge l'ensemble des frais de justice en matière pénale. Or la comparaison avec quelques pays européens montre que le principe de la gratuité des frais de justice varie d'un pays à l'autre : en Espagne et aux Pays-Bas, ces frais sont à la charge de l'État, sachant que les experts espagnols sont des

⁶⁸ Les services administratifs régionaux sont placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour. Ils ont pour fonction de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration du ressort.

⁶⁹ Loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale.

fonctionnaires. En revanche, en Allemagne et en Italie, les frais sont répartis entre l'État et la personne condamnée. Au Royaume-Uni, les frais d'enquête sont avancés par le service enquêteur, et non par le ministère de la justice ; en cas de condamnation, le juge détermine la part des frais à supporter par la personne condamnée.

Par-delà les indéniables différences de tradition juridique et de système judiciaire entre pays européens, ces exemples montrent qu'il est possible d'aller plus loin en matière de recouvrement des frais de justice.

b) La mise en œuvre des procédures de recouvrement

Dans tous les cas, l'émission des titres de recouvrement est du ressort des juridictions. Cependant, les juridictions comme l'administration centrale s'intéressent peu à cette question et ne sont d'ailleurs pas même en mesure d'estimer le montant des dépenses recouvrables. Ce manque d'intérêt est partiellement fondé sur le fait que les frais recouvrés sont rétablis sur le budget général de l'État, et ne bénéficient donc pas en retour aux juridictions, selon la voie du rétablissement de crédits. Si les principes d'unité et d'universalité budgétaire excluent que les montants recouvrés échoient intégralement aux services émetteurs des titres de recouvrement, pour autant, la mise en place d'un mécanisme d'intéressement des services aux économies obtenues sur les frais de fonctionnement pourrait être envisagée.

Par ailleurs, le taux de recouvrement n'est pas connu précisément, dans la mesure où Chorus ne différencie pas le recouvrement des frais de justice de celui des amendes pénales.

Néanmoins, le recouvrement des frais de justice n'est pas matériellement impossible. Il peut représenter des sommes significatives, comme à la cour d'appel d'Aix-en-Provence, qui a émis en 2013 pour 410 000 € de titres.

La chancellerie devrait donc donner des instructions claires pour demander aux ordonnateurs secondaires d'émettre des titres de recouvrement des frais qui ne sont pas à la charge définitive de l'État. Il lui appartient aussi de développer la formation des personnels de greffe sur les procédures de recouvrement. Une plus grande visibilité du recouvrement des frais de justice sous Chorus permettrait de mesurer l'implication effective des juridictions.

La Cour prend acte de l'intention manifestée par le ministère de la justice d'adapter les textes en vue de permettre un recouvrement effectif de la part recouvrable des frais de justice.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les frais de justice augmentent sous l'effet conjugué du progrès technique, des attentes sociales, des évolutions législatives et de la modification profonde des métiers d'enquêteur et de parquetier. L'inadaptation actuelle des systèmes d'information est source de gaspillage, en particulier de ressources humaines, et ne donne guère de visibilité sur la dépense, ce qui empêche toute tentative sérieuse de pilotage. Les contrôles redondants sont impuissants à lutter contre une fraude qui est pourtant réelle. En aval, l'analyse des frais de justice se révèle malaisée car la nomenclature budgétaire, consécutive à la généralisation de Chorus, ne permet pas d'identifier les divers chefs de dépense. La formation initiale et continue accorde une place très réduite aux préoccupations budgétaires et l'évolution des mentalités se fait aujourd'hui essentiellement sur une base individuelle.

Pourtant, au cours de la période récente, l'administration a adopté plusieurs mesures de rationalisation (passation de marchés publics, extension de la tarification, mise en place d'une plateforme nationale d'interceptions judiciaires notamment). Le ministère a aussi entamé plusieurs actions pour sensibiliser les prescripteurs à la dépense et pour simplifier la gestion des mémoires.

Le portail Chorus, expérimenté dans trois cours d'appel depuis le mois d'avril 2014, devrait contribuer à améliorer la fluidité de la dépense par une dématérialisation totale de la procédure. Ce portail présente l'avantage d'autoriser une analyse fine de la dépense et d'en permettre enfin le pilotage. Il doit donc être l'occasion de réaffirmer le sens des crédits limitatifs et de redonner aux responsables budgétaires la capacité de faire jouer pleinement la fongibilité autorisée par la LOLF en fonction de choix locaux pleinement assumés.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

6. *clarifier le régime de TVA et celui des cotisations sociales applicables aux collaborateurs occasionnels du service public de la justice (recommandation réitérée) ;*
7. *mener à bien la généralisation du portail Chorus en anticipant les difficultés observées dans les trois cours d'appel préfiguratrices ;*
8. *rétablir un délai de forclusion pour le dépôt des mémoires par les prestataires de service ;*
9. *mettre en place un système de recouvrement efficace de la part recouvrable des frais de justice.*

Conclusion

Depuis les précédents contrôles de la Cour, en 2005, 2008 et 2012, le ministère de la justice, dans un contexte budgétaire contraint, a fourni des efforts importants pour moderniser le régime des frais de justice.

La Cour constate que ce régime se caractérise par l'application de dérogations substantielles au droit commun budgétaire et comptable pour une catégorie foisonnante d'actes prescrits en principe par des magistrats, mais aussi, dans une proportion croissante, par des officiers de police judiciaire. Ces prescriptions revêtent d'ailleurs souvent un caractère obligatoire en vertu de dispositions législatives toujours plus nombreuses, inspirées par le principe de précaution.

Sur le plan budgétaire, cette dépense se caractérise par son caractère dynamique, comme par la récente montée en charge d'une dépense centralisée, qui reflète un effort important de rationalisation laissant entrevoir, à terme, une possibilité de meilleure maîtrise de la dépense globale. Localement, les dépenses de frais de justice exercent un effet d'éviction sur les dépenses de fonctionnement courant des juridictions. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006 et le déploiement du progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus en 2011, la gestion des crédits de frais de justice n'est toujours pas conforme à la LOLF, et le passage à la nouvelle nomenclature interministérielle a induit une perte d'information sur les composantes de la dépense.

Si les techniques modernes de la police scientifique, les attentes sociales et les évolutions législatives exercent un effet dynamique sur les dépenses de frais de justice, des possibilités de progrès existent, par l'amélioration des systèmes d'information utilisés par les juridictions, la formation et la responsabilisation des prescripteurs, le développement d'une politique d'achat ou la mise en place d'une politique de recouvrement de la part recouvrable des frais de justice, qui fait actuellement défaut.

Dans la période récente, le ministère de la justice a engagé des réformes visant à simplifier les procédures de liquidation et de paiement de ces frais, et à se doter des moyens de connaître et d'analyser la dépense, afin d'en maîtriser, à terme, la croissance. C'est, en particulier, le cas du portail Chorus expérimenté en 2014 dans trois cours d'appel. Ces réformes sont en cours ; elles créent d'ores et déjà les conditions d'une modernisation du régime des frais de justice.

Ces réformes sont difficiles, notamment du fait de l'ancienneté de ce régime conçu il y a deux siècles, dans un environnement juridique et administratif désormais révolu. Il doit maintenant s'adapter au contexte nouveau créé, depuis 2006, par l'entrée en vigueur de la LOLF, en particulier du fait du caractère limitatif donné aux crédits qui y sont consacrés.

La Cour constate néanmoins que la conception extensive qui prévaut actuellement pour cette catégorie ne se justifie pas, eu égard à l'ampleur des dérogations au droit commun budgétaire et comptable qu'entraîne la qualification de frais de justice. Aussi les dépenses qui se rapportent au fonctionnement courant des juridictions ou à l'exécution des jugements devraient-elles en être exclues.

Par ailleurs, des progrès sont nécessaires dans la comptabilisation effective des engagements de frais de justice, afin de garantir le respect du caractère limitatif de ces crédits, instauré par les dispositions de la LOLF.

Enfin, la Cour estime qu'il appartient à présent au ministère de la justice de parfaire les évolutions qu'il a engagées en rétablissant un délai de forclusion pour la présentation des mémoires par les prestataires, et en mettant effectivement en œuvre le recouvrement de la partie recouvrable des frais de justice.

Annexes

Annexe n° 1 : saisine du Président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

KCC A1309768 KZZ
20/12/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ . ÉGALITÉ . FRATERNITÉ

Le Président

PARIS, le 19 décembre 2013

n° 315

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément à l'article 58-2^e de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ces demandes portent sur :

— la gestion du Défenseur des droits ;

— les frais de justice depuis 2011 ;

— le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires. Pour 2014, ce bilan portera sur les zones de restructuration de la défense, sachant qu'une étude plus générale des actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement serait effectuée pour 2015 ;

— le recouvrement de la taxe d'apprentissage ;

— les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Compte tenu de la mobilisation de moyens qu'elle implique, cette enquête est demandée pour 2015.

Par ailleurs, comme nous en étions convenus, au premier semestre 2014, est attendue l'enquête qui avait été demandée conjointement avec la commission des Affaires sociales en décembre 2012 relative au recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs.

Enfin, je vous informe que deux thèmes de travail ont été retenus à ce jour pour la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances du premier semestre 2014.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

– 2 –

Il s'agit de :

- la gestion des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur ;
- la fiscalité locale des hébergements touristiques.

Je pense que nous pouvons compter, selon l'usage habituel et unanimement apprécié, sur la présence de magistrats de la Cour des comptes lors des réunions de ces missions. À cette fin, les rapporteurs vont prendre l'attache des présidents de chambre concernés pour évoquer avec eux l'orientation et l'organisation de ces travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs,



Gilles CARREZ

Annexe n° 2 : réponse du Premier président



COPIE

1400391

Le Premier Président

Paris, le **23 JAN. 2014**

Monsieur le Président,

J'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2014, à la demande de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, une enquête sur les frais de justice depuis 2011, au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ces travaux seront consacrés, ainsi qu'il en a été convenu lors de l'entretien qui s'est tenu le 14 janvier dernier avec M. Etienne BLANC, à l'étude de l'évolution des frais de justice depuis 2011. Ils porteront sur la définition du périmètre des frais de justice, sur l'évolution des crédits budgétaires qui y sont consacrés, sur les questions relatives aux procédures de contrôle comptable de cette dépense ainsi que sur la formation initiale et continue des magistrats prescripteurs et des agents chargés de sa gestion.

Ces travaux, qui devront s'appuyer sur l'expérience de plusieurs cours d'appel, vous seront remis en septembre 2014.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

L. de Legrand

Didier MIGAUD

Monsieur Gilles CARREZ
 Président de la commission des finances,
 de l'économie générale et du contrôle budgétaire
 Assemblée Nationale
 126, rue de l'Université
 75355 Paris Cedex 07 SP

13, rue Cambon 75100 Paris Cedex 01 – Téléphone : (33) 1 42 98 95 00 – Télécopie : (33) 1 42 60 01 59