

N° 216

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 février 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux frais de justice pénale,*

Par M. Roland du LUART,

Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

---

Cour des comptes.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>I. LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES FRAIS DE JUSTICE</b> .....	7
A. LES DÉPENSES DE FRAIS DE JUSTICE .....	7
B. UNE DÉRIVE DÉJÀ RELEVÉE .....	8
C. LA NATURE DE CETTE « CRISE DES FRAIS DE JUSTICE » .....	9
<b>II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	11
A. UNE ÉVOLUTION GLOBALE MAL MAÎTRISÉE .....	11
1. <i>La dérive des dépenses</i> .....	12
2. <i>Une information partielle des parties prenantes</i> .....	12
3. <i>L'insincérité des dotations budgétaires</i> .....	13
B. UN ENCADREMENT INSUFFISANT .....	13
1. <i>L'inadaptation du cadre réglementaire</i> .....	13
2. <i>Un suivi lointain par les prescripteurs</i> .....	14
C. UN CONTRÔLE DÉFAILLANT .....	15
1. <i>Un contrôle a priori très limité</i> .....	15
2. <i>Un contrôle a posteriori inefficace</i> .....	16
D. UNE RÉGULATION INABOUTIE .....	16
1. <i>L'expérimentation des nouvelles règles budgétaires</i> .....	16
2. <i>Un dispositif à redéfinir</i> .....	17
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION - AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR LA COUR DES COMPTES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF, SUR LES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE</b> .....	19
<b>ANNEXES</b> .....	53
<b>ANNEXE 1 : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT SUR LES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE</b> .....	55
<b>ANNEXE 2 : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES : COURRIER DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES</b> .....	81



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

- L'effort de la Nation pour la justice, marqué par une progression sensible de son budget (de 4,5 milliards d'euros en 2002 à 6 milliards d'euros en 2006) justifie de la part des juridictions qu'elles **concilient une nécessaire culture de gestion**, trop longtemps insuffisante, **avec l'indépendance de l'autorité judiciaire** établie par l'article 64 de la Constitution.

- **La baisse de 7 % des frais de justice constatée en 2005 dans les neuf Cours d'appel ayant expérimenté la gestion de leurs dépenses en « mode LOLF », permet d'espérer** pour l'année 2006 une inversion de la dérive enregistrée depuis quelques années des frais de justice.

- La mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions débouchera sur une maîtrise de la dépense grâce à son meilleur contrôle. **Des économies substantielles sont programmées, à la fois sur les volumes de dépenses grâce à une meilleure responsabilisation des prescripteurs et sur les coûts par des économies d'échelle.**

- Les réformes éventuelles de la justice devront impérativement être précédées d'une étude d'impact financier solide et sérieuse. **Les efforts manifestes de la chancellerie et des juridictions pour développer la culture de gestion constituent une illustration très positive de la mise en œuvre de la LOLF.**



## AVANT-PROPOS

En application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), M. Jean Arthuis, président de la commission des finances a, par lettre du 1<sup>er</sup> mars 2005, sur proposition de votre rapporteur spécial, demandé à M. Philippe Séguin, Premier président, la réalisation par la Cour des comptes d'une enquête sur les frais de justice.

La communication a été transmise le 14 novembre 2005. Il a été procédé à une audition, pour suite à donner, le 22 février 2006, de MM. Alain Pichon, président de la 4<sup>e</sup> chambre de la Cour des comptes, Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller budgétaire du Garde des sceaux, ministre de la justice, Marc Moinard, secrétaire général du ministère de la justice, Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, et Philippe Josse, alors directeur de cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat.

Comme il est d'usage, cette audition a été ouverte aux membres de la commission des lois et à la presse.

### I. LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES FRAIS DE JUSTICE

#### *A. LES DÉPENSES DE FRAIS DE JUSTICE*

**Les frais de justice sont constitués principalement des dépenses d'enquête et de procédure dont la charge incombe à l'Etat.**

Selon l'article 800 du code de procédure pénale, un décret en Conseil d'Etat détermine les frais qui doivent être compris sous la dénomination de frais de justice criminelle, correctionnelle et de police<sup>1</sup> et en établit le tarif<sup>2</sup>.

**Les frais de justice en matière pénale sont à la charge de l'Etat et sans recours envers les condamnés (article 800-1 du code de procédure pénale).**

---

<sup>1</sup> *L'enquête de la Cour des comptes ne concerne que les frais de justice en matière pénale, qui constituent 80 % de l'ensemble des frais de justice.*

<sup>2</sup> *L'article 18 de la loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers, publiée après la réalisation de l'enquête, a complété l'article 800 de ce code afin que le décret puisse aussi fixer les modalités selon lesquelles ce tarif serait établi. Il en résulte que certains tarifs pourront être modulés par la procédure plus souple et plus rapide de l'arrêté ministériel.*

Une longue **énumération des frais de justice** en matière pénale fait l'objet des articles R. 92 et R. 93 du même code. Figurent au sein de cette liste limitative, notamment, les frais de translation, d'extradition, d'indemnisation des experts, interprètes ou personnes chargées d'enquêtes sociales, de saisie, de reconstitution, de transport des magistrats et greffiers ou d'indemnisation des victimes d'erreurs judiciaires.

### **B. UNE DÉRIVE DÉJÀ RELEVÉE**

**La dérive des frais de justice** a été soulignée par votre rapporteur spécial pour la mission « Justice », dans un rapport d'information consacré à la mise en œuvre de la LOLF dans la justice judiciaire<sup>1</sup>, qui comportait nécessairement des développements sur cette question.

#### **Evolution de la dépense effective des frais de justice**

*(en millions d'euros)*

<b>Année</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,070	288,190	338,000	358,00
Dotation initiale	248,103	266,565	283,215	277,169	293,190	310,100	338,151
<b>Dépense</b>	<b>247,059</b>	<b>243,140</b>	<b>258,361</b>	<b>262,010</b>	<b>290,090</b>	<b>341,431</b>	<b>419,00</b>
Solde	1,044	23,424	0,462	9,060	- 1,900	- 3,43	-80,85
<b>Evolution de la dépense en %</b>	<b>5,44%</b>	<b>-1,59%</b>	<b>6,25%</b>	<b>1,42%</b>	<b>10,72%</b>	<b>17,70%</b>	<b>22,87%</b>
Evolution de la dépense	12,757	-3,918	15,220	3,649	28,080	51,341	77,57

Source : chancellerie

**Pour 2005, la dotation initiale était de 358 millions d'euros et la dépense finale a été évaluée par M. Pascal Clément, Garde des sceaux, ministre de la justice, à 490 millions d'euros<sup>2</sup>.**

**Les raisons de cette explosion** sont multiples et tiennent notamment à un besoin croissant de justice de la part de la population, à une législation de plus en plus coûteuse et mal évaluée en amont et aux coûts élevés de l'expertise scientifique, qui, par ailleurs, peut permettre à la justice d'amplifier son efficacité. Il convient aussi de relever une gestion quelque peu aveugle de la justice qui semble avoir trop longtemps ignoré la culture de la concurrence. Il convient d'apprécier à leur juste valeur les efforts accomplis en la matière depuis quelques temps, aussi bien par la chancellerie que par les juridictions.

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 478 (2004-2005) : « La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion ».

<sup>2</sup> Sénat, séance du 10 novembre 2005.

**C. LA NATURE DE CETTE « CRISE DES FRAIS DE JUSTICE »**

**La « crise des frais de justice » ne résulte pas de la LOLF, qui, en conférant à ces crédits, jusqu'à présent évaluatifs par exception, un caractère limitatif, selon la règle générale, n'a fait que « révéler » une explosion antérieure à sa mise en œuvre.** Le rapport d'information précité a souligné les avancées significatives de la culture de gestion au sein des juridictions, soutenu la politique de mise en concurrence enfin engagée par la chancellerie et souligné **l'impératif constitutionnel de l'indépendance de l'autorité judiciaire** auquel une politique de maîtrise des frais de justice doit demeurer soumise. Faut-il rappeler cependant que **la culture de gestion est commandée par la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789**, conférant à la société un droit de demander compte à tout agent public de son administration (article XV).

Dans son rapport spécial « Justice » pour 2006<sup>1</sup>, votre rapporteur a fait part de son **scepticisme sur le niveau des frais de justice fixé par le projet de loi de finances pour 2006** (370 millions d'euros, susceptibles d'être complétés en gestion dans une limite fixée à 50 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Document Sénat n° 99 (2005-2006), tome III, annexe 15, pages 21 à 25.



## II. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

### **Les principales observations de la Cour des comptes sur les frais de justice**

- Malgré la forte augmentation des frais de justice ces dernières années, la chancellerie ne dispose que d'une **information lacunaire sur l'évolution de la dépense, faute d'un outil statistique opérationnel et rigoureux.**

- **Les dotations budgétaires inscrites en loi de finances initiale sont, depuis l'exercice 2004, « manifestement et gravement » insincères.**

- La gestion efficiente des frais de justice est entravée par un **cadre réglementaire lourd, donc peu adapté à une modification régulière des tarifs et à la mutualisation des moyens.**

- Il existe une **prise de conscience réelle, bien que tardive**, de l'impératif d'une meilleure maîtrise des frais de justice.

- **Le contrôle de la dépense apparaît défaillant, tant a priori qu'a posteriori.** Celui-ci pourrait être amélioré par la mise en place de mécanismes d'autorisations pour les dépenses atypiques, par la définition de référentiels de prestations et protocoles d'enquête, et par le développement de la **mise en concurrence.**

- Le **circuit de la dépense** est caractérisé par une « *complexité inversement proportionnelle à son efficacité* ». Le système en vigueur, dérogatoire, n'a plus de justification. Il convient de rapprocher les procédures de règlement des frais de justice du droit commun de la comptabilité publique.

- Certaines **réformes législatives sont peu propices à la maîtrise des frais de justice.** L'éventualité de l'évolution vers une procédure de type accusatoire nécessiterait, le cas échéant, une réflexion concernant les modalités d'intervention des parties dans la prescription des frais de justice.

Les observations de la Cour des comptes portent sur les points suivants :

- une évolution globale mal maîtrisée ;
- un encadrement insuffisant ;
- un contrôle défaillant ;
- une régulation inaboutie.

### ***A. UNE ÉVOLUTION GLOBALE MAL MAÎTRISÉE***

Sous cette rubrique, la Cour des comptes évoque successivement la dérive des dépenses, une information partielle des parties prenantes et l'insincérité des dotations budgétaires.

## 1. La dérive des dépenses

Avec plus de 304 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2005, **les frais de justice pénale représentent 80 % de l'ensemble des frais de justice, contre 69 % en 2000.**

Après un doublement entre 1988 et 1995, les frais de justice ont connu une relative stabilisation jusqu'en 2001, résultant notamment d'une **circulaire du Garde des sceaux du 16 avril 1996 prévoyant un système de « bonus » en crédits complémentaires de fonctionnement, en faveur des Cours d'appels ayant le mieux maîtrisé ces dépenses.**

**Une forte accélération a marqué les années 2002 (+ 13,3 %), 2003 (+ 21,2 %) et 2004 (+ 27,1 %). Dans certains ressorts, l'augmentation a dépassé 40 %.**

Un tableau (page 3 de l'enquête) fait état de l'évolution des dépenses par rubriques principales, entre 1995 et 2004.

**Les postes les plus touchés** par l'explosion des frais de justice sont ceux portant sur les **réquisitions des opérateurs de téléphonie** (+ 59 % en 2004), la **location des matériels d'interception téléphonique** (+ 41 % en 2004) et les **examens toxicologiques et biologiques** (+ 38 % en 2004).

Au total, les frais relatifs à la **téléphonie** représentent **plus de 21 % des frais de justice pénale, contre 11 % en 1995.**

## 2. Une information partielle des parties prenantes

La Cour des comptes constate que, depuis son référé au Garde des sceaux du 13 juillet 1991 relatif aux frais de justice, un effort avait été consenti pour améliorer l'information du ministère et des juridictions. Depuis la circulaire précitée du 16 avril 1996, chaque Cour d'appel est tenue de présenter à la chancellerie un rapport semestriel sur l'évolution de la dépense pénale dans son ressort. La chancellerie suit l'évolution de la dépense au niveau national, par nature de frais, sur la base des données communiquées mensuellement par l'Agence comptable centrale du trésor (ACCT).

Selon la Cour des comptes, les progrès ainsi enregistrés demeurent insuffisants.

**L'information en provenance des juridictions, parfois tardive, est souvent approximative.** Pour les frais de justice criminelle, des écarts de plus de 20 % ont été enregistrés entre les chiffres de certaines Cours d'appel et ceux de l'ACCT.

**La nomenclature des frais de justice criminelle est peu adaptée au pilotage et au suivi de ces dépenses.** Les tableaux de bord semestriels comportent **25 paragraphes**, dont 11 ont représenté en 2004 une dépense inférieure à 4 millions d'euros, pour la France entière. **A l'inverse, certaines**

**rubriques apparaissent trop globales** (« examens psychiatriques, médico-psychologiques ou psychologiques ») et, faute d'une approche plus fine, **ne se prêtent pas aux études d'impact** qu'appelleraient les projets de réforme pénale.

Au surplus, **les chiffres se limitent à la dépense globale, sans précision sur le volume ou le coût unitaire des prestations**. Selon la chancellerie, l'absence de données sur les volumes d'actes proviendrait de l'hétérogénéité des logiciels informatiques qui équipent les régies des juridictions. **La maîtrise des coûts suppose donc au préalable, selon la Cour des comptes, un renforcement des moyens informatiques.**

### **3. L'insincérité des dotations budgétaires**

L'exactitude des prévisions budgétaires suppose, d'une part, des données volumétriques sur le nombre d'affaires par types de prescriptions, et, d'autre part, une **mesure de l'impact des réformes législatives, en fait obérée par le niveau médiocre des statistiques en la matière** (en raison de la nomenclature approximative des frais de justice, notamment).

**L'insincérité des dotations initiales est flagrante lorsque le crédit proposé en projet de loi de finances se situe au niveau de l'exercice précédent, alors même que l'évolution tendancielle ne peut pas être ignorée<sup>1</sup>.**

La Cour des comptes souligne que le caractère insincère du budget des frais de justice **n'a pas été contesté par Bercy**.

Elle constate que, **dans le cadre de la fongibilité asymétrique des crédits, la sous dotation des frais de justice absorberait l'essentiel des marges de manœuvre** du responsable du programme « Justice judiciaire », et se répercuterait donc sur le **fonctionnement des juridictions**.

#### ***B. UN ENCADREMENT INSUFFISANT***

La Cour des comptes relève l'inadaptation du cadre réglementaire et un suivi lointain par les prescripteurs.

### **1. L'inadaptation du cadre réglementaire**

La nécessité d'un décret en conseil d'Etat pour modifier la tarification des frais de justice – fixée par l'article 800 du code de procédure pénale – n'est pas de nature à encourager les mises à jour nécessaires<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En 2004, les crédits initiaux ont été fixés au niveau de ceux de l'exercice 2003, alors même que le ministère prévoyait une hausse de 56 millions d'euros.

<sup>2</sup> Il a été relevé plus haut (page 7, note 2) que, postérieurement à l'enquête de la Cour des comptes, la loi a permis que des arrêtés puissent procéder à des ajustements de tarif.

**Le maintien de tarifs, parfois totalement irréalistes<sup>1</sup>, ne favorise pas l'appel aux prestataires les plus qualifiés** et peut même constituer une incitation à la fraude sur le nombre, la nature ou la durée des actes.

La Cour des comptes souligne que certains des postes les plus importants (téléphonie, analyses génétiques) ne sont pas soumis à tarification et ne donnent pas lieu à mise en concurrence<sup>2</sup>.

Enfin, **le principe du rattachement des frais de justice à une procédure identifiée** (« facturation à l'acte ») **n'encourage pas les pratiques de mutualisation** (location d'un appareil successivement utilisé pour plusieurs affaires éventuellement par plusieurs juridictions). Ce rattachement a d'autant moins d'intérêt que les frais de justice restent à la charge de l'Etat, sans possibilité de recours envers les condamnés.

## **2. Un suivi lointain par les prescripteurs**

Selon la Cour des comptes, « *Dans leur majorité, les chefs de juridiction semblent considérer l'augmentation des frais de justice comme un phénomène inéluctable, lié à la hausse de l'activité judiciaire, à la multiplication des dépenses rendues obligatoires par le législateur et aux habitudes des officiers de police judiciaire (OPJ)* ».

**Des dépenses sont fréquemment engagées par les OPJ sans considération de leur coût potentiel** : réquisition au libellé imprécis, recours à des moyens surdimensionnés (par exemple, réquisition d'un garage pour le gardiennage de matériel audiovisuel), désignation d'experts géographiquement éloignés...

La Cour des comptes relève cependant les efforts notables de sensibilisation engagés au sein du ressort de la Cour d'appel de Lyon, qui expérimente les nouvelles règles budgétaires issues de la LOLF.

Elle fait valoir que **les prescripteurs sont demandeurs d'une information précise et actualisée ainsi que de référentiels en termes de coût moyen**. La Cour des comptes estime qu'avec la LOLF et sa logique de rapprochement entre coût et efficacité, une sensibilisation des magistrats greffiers et OPJ s'impose.

La Cour des comptes estime que **la Cour d'appel est l'échelon le plus approprié pour le recensement et la diffusion des bonnes pratiques. Pour autant, la chancellerie devrait aussi contribuer davantage à la définition de pratiques homogènes**. Les différentes directions de la chancellerie ne se sont cependant pas jusqu'à présent suffisamment impliquées et les compétences demeurent dispersées.

---

<sup>1</sup> L'enquête en fournit plusieurs exemples. Certains tarifs n'ont pas évolué depuis presque 25 ans.

<sup>2</sup> La politique de la chancellerie sur la matière évolue cependant de manière sensible depuis quelques mois.

### **C. UN CONTRÔLE DÉFAILLANT**

Les carences relevées par la Cour des comptes concernent aussi bien le contrôle *a priori* que le contrôle *a posteriori*.

#### **1. Un contrôle a priori très limité**

**La chancellerie a engagé au printemps 2004 un plan d'action destiné à agir sur l'effet prix, l'effet volume et l'organisation de la dépense.** Ce plan comprend une réflexion sur les conditions de mise en concurrence dans les domaines des empreintes génétiques et de la téléphonie. Il inclut aussi la sensibilisation des prescripteurs à l'importance d'une maîtrise des coûts.

**La Cour des comptes estime que ce plan se heurte à quatre difficultés structurelles :**

- *le défaut de connaissance préalable des coûts* : l'article R 107 du code de procédure pénale fixe à 460 euros le seuil au-delà duquel le prestataire doit informer la juridiction – s'agissant de prestations non tarifées – avant de commencer ses travaux. Trop souvent, l'information est omise. Dans le cas contraire, le délai est trop court ;

- *l'absence de comptabilité d'engagement* permettant de s'assurer à tout moment de la disponibilité des crédits et du respect des seuils de mise en concurrence. Même dans les cas où l'action de l'OPJ est soumise à l'autorisation préalable du parquet, celle-ci fait souvent défaut. **Il n'existe pas davantage d'outil de suivi de la dépense par magistrat ou par service prescripteur** (parquet, instruction, siège hors instruction) ;

- *le défaut de mise en jeu de la concurrence*. Celle-ci relève « d'un niveau approprié, qui serait national, régional voire local en fonction de la nature de la prestation et du degré de concentration du secteur ». La Cour des comptes convient cependant de ce que « *la chancellerie semble avoir pris récemment conscience de l'intérêt d'une confrontation plus fréquente entre fournisseurs potentiels* » ;

- *la mauvaise gestion des situations de monopole* : celle-ci peut se rencontrer, par exemple, en matière de réquisitions téléphoniques, pour lesquelles l'Etat ne peut s'adresser qu'à l'opérateur de la ligne concernée. Le « monopole de fait » n'exclut toutefois pas une discussion du prix et, plus sûrement, une tarification dans le code de procédure pénale. Là encore, la Cour des comptes convient des efforts récemment faits par la chancellerie dans ce domaine.

## 2. Un contrôle a posteriori inefficace

Dans la quasi-totalité des cas, les frais de justice ne font pas l'objet d'une procédure de mandatement classique. Selon les cas, fixés par le code de procédure pénale, il y a « taxation » par un magistrat ou « certification » par un greffier.

**Le « magistrat taxateur » est le président de la juridiction ou le magistrat délégué par ce dernier. Sauf exception, il n'a en aucune façon connaissance des circonstances de l'affaire et des besoins qui ont justifié l'engagement des frais dont il doit fixer le montant.**

La Cour des comptes estime que **le co-ordonnement des dépenses par les chefs de cour** (Premier président et Procureur général), prévu en « régime LOLF » n'est pas de nature à améliorer la situation sur ce point car ceux-ci ne pourront déléguer leur signature à un magistrat ou fonctionnaire d'une autre juridiction du ressort<sup>1</sup>.

La Cour des comptes constate que la **faiblesse manifeste des contrôles** se traduit par des **irrégularités nombreuses**, tant pour ce qui est de la vérification du service fait que pour son évaluation financière.

### *D. UNE RÉGULATION INABOUTIE*

#### 1. L'expérimentation des nouvelles règles budgétaires

Certaines règles issues de la **LOLF** ont été **expérimentées au sein de la Cour d'appel de Lyon depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004 puis, un an plus tard, dans huit autres Cours d'appel<sup>2</sup>**. Cette expérimentation comportait notamment la gestion des frais de justice

**Un système de « bonus-malus » a été mis en place permettant, soit d'abonder les crédits de fonctionnement (dans la limite de 1,7 %), à partir des crédits de frais de justice, soit, à l'inverse, d'abonder les frais de justice, dans la limite de 1,7 %, à partir des crédits de fonctionnement.** Ont, en outre, été prévus : un **suivi mensuel de la dépense par les gestionnaires locaux**, le développement d'un **outil de comptabilisation des engagements de dépenses et de suivi analytique**, permettant de **connaître le coût moyen par acte, la dépense par affaire et par prescripteur**.

La Cour des comptes dresse un **bilan décevant de l'expérimentation** engagée en 2004 à la Cour d'appel de Lyon. Elle note, d'une part, que la hausse globale des frais de justice est passée, de 29 % en 2003 à 16,8 % en 2004 et, d'autre part, **pour les seuls frais de justice pénale, une décélération limitée (+ 32,9 % en 2003 et + 26 % en 2004).**

---

<sup>1</sup> Article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Angers, Basse-Terre, Bordeaux, Colmar, Metz, Nîmes, Pau et Versailles.

Malgré un crédit total de 15,3 millions d'euros (réserve nationale de 3 millions d'euros comprise), on a constaté un dépassement de 350.000 euros, financé par des crédits inemployés de personnel, dans le cadre de la fongibilité asymétrique.

La cour des comptes estime que **deux facteurs ont compromis la logique du dispositif** :

- une **sous évaluation manifeste des crédits** : ceux prévus pour 2004 étaient inférieurs de 8,5 % aux dépenses constatées en 2003 ;

- une **réduction des crédits disponibles**, liée, d'une part, au blocage en début d'année d'un quart de la dotation initiale, et, d'autre part, à la mise en place d'une réserve régionale de 1,2 million d'euros. De ce fait, la réserve nationale de 3 millions d'euros a été débloquée par la chancellerie sans qu'aucune affaire exceptionnelle ne le justifie et **le système de « bonus-malus » n'a pas pu être mis en œuvre.**

Selon la Cour des comptes *« si un certain volontarisme doit être affiché en matière de maîtrise des frais de justice, le montant des crédits votés ne saurait méconnaître délibérément la dynamique d'évolution de certains postes de dépenses sans décourager les efforts de rationalisation de ces frais »*.

Celle-ci en déduit que **la sous-évaluation des frais de justice équivaut à la négation de leur caractère limitatif** pourtant décidé par la LOLF, dès lors que ceux-ci doivent être inévitablement abondés en cours d'exercice.

En outre, la Cour des comptes estime que **la mise en œuvre du logiciel Fraijus – outil du suivi des prescriptions – demeure marginale.** Celui-ci n'est installé que dans certains services des juridictions et, à ce stade, n'est pas mis à disposition des OPJ, qui formulent pourtant la moitié des réquisitions. En outre, le nouveau logiciel susciterait les réticences de greffiers du fait de son absence de connexion avec les autres applications, notamment celles des juges d'instruction.

## **2. Un dispositif à redéfinir**

La définition des frais de justice mériterait d'être revue. Ainsi, les frais d'affranchissement administratif en relèvent le plus souvent, alors qu'ils pourraient être intégrés aux dépenses de fonctionnement des juridictions. Selon la Cour des comptes, les critères de répartition des dépenses d'affranchissement entre le budget de fonctionnement et les frais de justice sont d'une complexité que ne justifient pas les montants modestes en cause.

**C'est en fait la notion même de frais de justice qui appellerait une définition législative plus précise, le code de procédure pénale se bornant à une longue énumération sans indiquer le critère permettant de distinguer les frais de justice d'autres catégories de dépenses.**

La Cour des comptes souligne que les services de police et de gendarmerie engagent près de 25 % des frais de justice et rappelle que certaines lois récentes ont renforcé leurs prérogatives en matière de prescription. Ainsi, les OPJ peuvent ordonner d'office des expertises génétiques et l'enregistrement de l'empreinte au Fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

En conséquence, la Cour des comptes estime **indispensable que les OPJ participent à la mise en place d'une comptabilité d'engagement et que leurs prescriptions soient saisies par leurs soins sur le logiciel Fraijus**, ce qui supposerait un accord -non acquis à ce stade- des ministères de la justice, de l'intérieur et de la défense.

Elle préconise une **clarification des charges financières entre ces ministères**, faisant valoir que les dépenses des uns sont imputées sur les budgets des autres, sans que le rattachement à une procédure judiciaire constitue le critère de partage.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être engagée sur l'opportunité d'imputer en frais de justice des charges non directement liées à la recherche de la vérité dans une affaire déterminée, même si elles ont vocation à faciliter ensuite cette recherche (enregistrement des profils génétiques dans le FNAEG, par exemple).

Enfin, les **victimes d'infractions** se sont vues reconnaître des droits, par exemple **solliciter certaines investigations complémentaires**. Certains de ces droits s'inscrivent plutôt dans le dispositif d'aide aux victimes. La Cour des comptes observe que ceux-ci ne sont souvent exercés que **dans un but de réparation du préjudice subi**, et donc de procédure civile. Elle estime en conséquence que **les dépenses afférentes ne devraient pas relever des frais de justice pénale**.

**TRAVAUX DE LA COMMISSION**

**AUDITION POUR SUITE À DONNER À L'ENQUÊTE RÉALISÉE PAR  
LA COUR DES COMPTES,  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 58-2° DE LA LOLF,  
SUR LES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE**

**Présidence de M. Jean Arthuis, président**

**Séance du mercredi 22 février 2006**



## Ordre du Jour

- Audition de **MM. Alain Pichon**, président de la 4e chambre de la Cour des comptes, **Philippe-Pierre Cabourdin**, conseiller budgétaire, **Marc Moinard**, secrétaire général, **Léonard Bernard de la Gatinais**, directeur des services judiciaires, **Jean-Marie Huet**, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice, et **Philippe Josse**, directeur de cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat pour **suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes relative aux frais de justice en matière pénale.**

---

### La séance est ouverte à 9 heures 40.

**M. le président** - Messieurs les Présidents, mes chers collègues, Monsieur le Secrétaire général, Messieurs les Directeurs, Mesdames et Messieurs, une fois encore, nous voici réunis pour une « audition de suivi » d'une enquête réalisée par la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.

Il s'agit aujourd'hui d'une enquête sur les frais de justice pénale, engagée à la demande de la commission des finances, sur la proposition de notre collègue Roland du Luart, rapporteur spécial pour la mission « Justice ».

Les frais de justice sont constitués principalement des dépenses d'enquête et de procédure dont la charge incombe à l'Etat.

Ces dépenses ont augmenté très fortement au cours des dernières années. En 2004, l'aggravation a été proche de 23 %. Les raisons en sont multiples et tiennent notamment à un besoin croissant de justice de la part de la population, à une législation de plus en plus coûteuse et mal évaluée en amont et aux coûts élevés de l'expertise scientifique qui, par ailleurs, peut permettre à la justice d'amplifier son efficacité.

Il convient aussi de relever une gestion quelque peu aveugle de la justice qui semble avoir trop longtemps ignoré la culture de la concurrence. Comme Roland du Luart, j'apprécie cependant les efforts accomplis en la matière depuis quelque temps, aussi bien par la chancellerie que par les juridictions.

En conférant aux frais de justice la nature de crédits limitatifs, alors que ceux-ci étaient précédemment évaluatifs, la LOLF n'a pas visé particulièrement les crédits de la justice. En effet, sauf exceptions très spécifiques, par exemple les charges de la dette de l'Etat ou les comptes de concours financiers consentis par l'Etat, tous les crédits sont désormais, par principe, limitatifs.

C'est dans ce contexte que la commission des finances a sollicité de la Cour des comptes, le 1er mars 2005, une enquête sur les frais de justice pénale. Celle-ci a été transmise à la commission des finances le 18 novembre.

Parallèlement, notre rapporteur spécial pour la mission « Justice » a souhaité, en utilisant ses pouvoirs de contrôle budgétaire résultant de l'article 57 de la LOLF, étudier la mise en œuvre de notre nouvelle « Constitution financière » dans les juridictions judiciaires. Notre collègue nous a expliqué que c'est la tonalité des propos qu'il a entendus au cours de ses déplacements dans les juridictions, au printemps 2005, qui l'a convaincu d'établir un rapport sur ce sujet.

Etudiant la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions, il ne pouvait pas contourner la question des frais de justice, interrogation centrale pour les magistrats et les greffiers.

Son rapport d'information, publié en septembre, a mis l'accent sur deux impératifs. D'abord celui d'une culture de gestion au sein de la justice, incontournable, au regard du niveau préoccupant, notamment pour les prochaines générations, de la dette du pays.

Le second impératif, également relevé par notre collègue Roland du Luart, réside dans le respect du principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, établi par l'article 64 de la Constitution.

Ces deux principes de valeur constitutionnelle doivent donc être combinés. L'indépendance n'exclut pas la responsabilité.

Ce faisant, il est clair que le contenu et les objectifs du rapport d'information de Roland du Luart ne sauraient être placés sur le même plan que l'enquête réalisée par la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance du Parlement, fixée par l'article 47 de la Constitution.

La présente audition, comme les précédentes qui ont été organisées après livraison d'enquêtes de la Cour des comptes, a, pour objet principal, de faire en sorte que les travaux réalisés et les rapports publiés connaissent une suite effective, ce dont nous souhaitons nous assurer.

Cette préoccupation, s'agissant des moyens de fonctionnement de la justice, est commune aux commissions des finances et des lois. Je suis donc très heureux de recevoir le président Jean-Jacques Hyst et les membres de la commission des lois ayant pu se libérer, en particulier notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la justice et l'accès au droit. Nous ne pouvons que nous réjouir du développement d'une étroite coopération entre nos deux commissions.

Nous recevons, pour la Cour des comptes, M. Alain Pichon, président de la 4ème chambre et MM. Gérard Moreau et Christian Michaut, magistrats ayant participé à l'enquête.

La chancellerie est représentée par M. Marc Moinard, secrétaire général du ministère, chargé par le ministre de suivre précisément la question des frais de justice. Nous entendrons aussi MM. Léonard Bernard de la Gatinais, directeur des services judiciaires, Jean-Marie Huet, directeur des affaires criminelles et des grâces et Philippe-Pierre Cabourdin, conseiller budgétaire du ministre.

Pascal Clément, Garde des sceaux, Ministre de la Justice, m'a annoncé que, en raison de l'importance qu'il attache au sujet, il espérait pouvoir nous rejoindre avant l'issue du Conseil des ministres.

Il nous a paru aussi utile de bénéficier de la participation de Bercy, puisque, au cours de la dernière discussion budgétaire, le Garde des sceaux nous a exposé que, en sus des crédits de frais de justice inscrits dans la mission « Justice », soit 370 millions d'euros, une somme de 50 millions d'euros pourrait être dégagée par Bercy en cours d'exercice.

M. Philippe Josse, directeur de cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et Mme Cécilia Tédjedor, conseillère du ministre délégué, chargée de la justice, de la sécurité et de la défense, pourront sans doute nous en dire plus sur le contenu réel des conventions conclues avec la Chancellerie concernant les conditions de déblocage de cette somme de 50 millions d'euros et sur ce qui est prévu dans le cas où ces crédits de précaution ne s'avèreraient pas suffisants pour permettre un fonctionnement normal de la justice jusqu'à la fin de 2006.

Vous serez aussi interrogés sur les méthodes d'évaluation, sincères je l'espère, des frais de justice dans le projet de loi de finances pour 2007. En effet, notre rapporteur spécial « Justice » s'est, non sans raison, fortement interrogé sur la vraisemblance de leur évaluation dans la dernière loi de finances.

Afin de préserver une possibilité effective de dialogue et de débat, je demande que les interventions liminaires de la Cour des comptes, du ministère de la justice et de celui du budget se limitent aux observations principales.

Ensuite, je donnerai prioritairement la parole à notre rapporteur spécial, puis au président Jean-Jacques Hyst, ainsi qu'au rapporteur pour avis Yves Détraigne.

Enfin, chaque commissaire des finances, comme des lois, qui le souhaitera pourra librement poser ses questions.

Pour que tout ceci soit possible dans des délais raisonnables, il nous faut donc des interventions liminaires réduites à quelques observations, sachant que l'enquête de la Cour des comptes a déjà été diffusée aux commissaires des finances et des lois.

Je rappelle aux membres de la commission des finances que nous aurons ensuite à prendre une décision sur la publication de l'enquête de la Cour des comptes au sein d'un rapport d'information.

Pour commencer, je donne la parole à M. Alain Pichon, président de la 4ème chambre de la Cour des comptes pour présenter les points principaux de l'enquête réalisée par la Cour des comptes sur les frais de justice pénale.

**M. Alain Pichon** - Monsieur le Président, vous avez rappelé les conditions dans lesquelles la Cour des comptes a été saisie par la commission des finances du Sénat au de titre de l'article 58-2°. Je n'y reviendrai pas si ce n'est pour rappeler que l'enquête a été réalisée principalement par MM. Moreau, conseiller maître et Michaut, conseiller référendaire Elle a été conduite par questionnaires et entretiens auprès de la chancellerie et du département comptable du ministère de la justice, par des vérifications de pièces justificatives tant au niveau de l'administration centrale que sur un échantillon de sept juridictions et enfin par un contrôle sur place au niveau de la Cour d'appel de Lyon, retenue en 2004 pour une expérimentation.

Avec 320 millions d'euros de dépenses en 2004, soit un volume supérieur au budget même de fonctionnement des juridictions, qui ne représente que 225 millions d'euros, les frais de justice pénale ont été financés jusqu'en 2005 sur la base de crédits évaluatifs.

Cette dérogation au principe du caractère limitatif des crédits a pris fin au 1er janvier 2006 avec la mise en œuvre des dispositions de la LOLF. Désormais, les crédits afférents aux frais de justice sont fongibles avec les crédits de fonctionnement des juridictions voire, dans le cadre de la fongibilité asymétrique, avec les dépenses de personnel au sein du programme « Justice judiciaire » de la mission « Justice ».

Les investigations menées par la Cour des comptes ont mis en évidence la très forte croissance des frais de justice, avec une tendance aggravée sur la période récente.

Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : une demande sociétale forte en matière d'élucidation des infractions, l'entrée en vigueur de nombreux textes législatifs et réglementaires tendant à rendre la procédure à la fois plus complexe, ce qui aggrave le coût de l'instruction, l'apparition de techniques d'investigation coûteuses, notamment en matière de téléphonie et de police scientifique.

S'y ajoute, de la part des fonctionnaires habilités à engager les frais de justice, une vigilance insuffisante à l'égard de dépenses jusque là non contingentées. Le passage à un régime de crédits limitatifs intervient donc dans un contexte peu propice à la stabilité des coûts et caractérisé par des pratiques peu rigoureuses.

La problématique des frais de justice s'en trouve donc fortement bouleversée, ce qui justifie les interrogations, voire les inquiétudes de votre commission et la saisine de la Cour des comptes.

\* Première remarque : une augmentation globale des frais de justice, des flux mal maîtrisés et une dérive très forte des dépenses ces dernières années.

Après un doublement entre 1988 et 1995, les frais de justice ont progressé à un rythme plus contenu jusqu'en 2001, avec une augmentation de l'ordre de 4,5 % par an. Cette relative stabilisation résultait, parmi d'autres facteurs, de la volonté affichée par le ministère d'une meilleure connaissance et d'une utilisation plus rationnelle de la dépense. Une circulaire du Garde des sceaux du 16 avril 1996 avait mis en place un système de bonus qui permettait d'espérer une maîtrise et une meilleure stabilité de ces dépenses.

En revanche, à partir de 2002, on a constaté une forte accélération, de l'ordre de 12 % parfois 20 % à 25 % en moyenne. Dans certains ressorts, l'augmentation a même dépassé 40 %.

Les hausses les plus rapides concernent les réquisitions des opérateurs de télécommunications, la location de matériels d'interception téléphonique et les examens toxicologiques et biologiques.

\* Deuxième remarque : les informations dont on dispose restent partielles. En effet, aux termes de la circulaire du 16 avril 1996, chaque Cour d'appel est tenue de présenter à la direction des services judiciaires un rapport semestriel sur l'évolution de la dépense pénale dans son ressort. Si les obligations mises à la charge des Cours

d'appel sont dans l'ensemble respectées, les progrès ainsi enregistrés demeurent insuffisants.

En effet, l'information en provenance des juridictions est parfois tardive.

Elle est souvent approximative, les chiffres émanant des Cours d'appel pouvant différer sensiblement des données de la direction générale de la comptabilité publique.

Il s'agit d'un suivi des décaissements, qui ne permet en rien d'appréhender le montant des dépenses engagées, les charges échues, et encore moins les reports de charges à l'exercice suivant.

Enfin, la nomenclature des frais de justice pénale est souvent mal adaptée au pilotage et au suivi statistique de ces dépenses.

Dans ces conditions, les statistiques de dépenses n'ont qu'une valeur indicative ou relative. Selon le ministère de la justice, l'absence de données sur les volumes d'actes s'expliquerait, outre les imperfections de la nomenclature budgétaire déjà évoquées, par l'hétérogénéité des logiciels informatiques qui équipent les régies des juridictions.

La Cour ne peut que recommander à cet égard d'améliorer la saisie statistique des dépenses de frais de justice et se réjouir des progrès constatés.

\* La troisième remarque -la plus grave- concerne l'insincérité des dotations budgétaires.

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

Or, il a été constaté sur la période récente un écart croissant entre les crédits inscrits en loi de finances initiale, les dotations finales et les dépenses réelles de l'exercice.

Si, jusqu'en 2002, les crédits ouverts en loi de finances initiale permettaient de financer la totalité des dépenses de l'exercice, ce n'est plus le cas depuis 2003. Une différence croissante s'est manifestée à partir de cette date : 3 millions d'euros en 2003, mais 61 millions d'euros en 2004 et une estimation de l'ordre de 140 millions d'euros pour 2005. Je pense que la chancellerie pourra vous donner tout à l'heure des chiffres plus précis sur l'exécution de la loi de finances pour 2005.

Le caractère insincère des prévisions budgétaires pourrait emporter des conséquences très préoccupantes avec le caractère désormais limitatif des dépenses et des crédits pour le programme « Justice judiciaire ».

Compte tenu de son ampleur, la sous-dotation chronique qui affecte le budget consacré aux frais de justice pourrait entraîner des dépassements de crédits qui, soit seraient financés par simple redéploiement, absorbant l'essentiel des marges de manœuvre pour l'exécution du programme et compromettant le fonctionnement des juridictions, soit donneraient lieu à des reports de charges sur l'exercice suivant, ce

qui est une procédure hétérodoxe au regard des principes de sincérité et de fidélité comptables.

Deuxième série d'observations : la Cour a constaté un encadrement insuffisant dans l'exécution de la dépense en matière de frais de justice.

Je serai plus bref concernant l'inadaptation du cadre réglementaire car les constatations de la Cour ont été modifiées en raison d'une récente réforme visant à la simplification des règles de tarification qui évitera de passer par la procédure très lourde des décrets en Conseil d'Etat.

La Cour a relevé aussi la rigidité de la règle du rattachement. Le principe du rattachement des frais à une procédure identifiée constitue un frein à une gestion efficace des dépenses. Ainsi, chaque interception téléphonique exige une ouverture de la ligne, facturée 172 euros par France Télécom, et un abonnement provisoire de 25 euros par mois alors que l'ouverture d'une ligne permanente permettrait de réduire considérablement les coûts.

Je crois savoir qu'en matière de relations avec les opérateurs téléphoniques et principalement France Télécom, des progrès allant dans le sens d'une tarification plus économe vont être mis en œuvre.

D'une manière générale, dans les juridictions, les frais de justice faisaient l'objet d'un suivi lointain ou peu attentif. Les chefs de juridiction semblaient considérer l'augmentation des frais de justice comme un phénomène inéluctable, lié à la hausse de l'activité judiciaire, à la multiplication des dépenses rendues obligatoires par le législateur et aux habitudes et pratiques des officiers de police judiciaire, lesquels seraient peu attentifs ou peu sensibles au coût de mesures qui, au demeurant, ne s'imputent pas sur le budget du ministère dont ils dépendent.

Les parquets ont renoncé en général à donner des directives destinées à rationaliser les frais de justice pénale.

Faute, jusqu'à présent, d'orientations claires au niveau national, régional ou de chaque juridiction, il n'est pas surprenant que les dépenses soient fréquemment engagées par les OPJ sans considération de leur coût potentiel. Très rares ont été les Cours d'appel qui se sont livrées à une étude précise des facteurs d'évolution des frais de justice ou au simple recensement des bonnes pratiques dans leur ressort.

Dans les régions tests ou dans les cours ou tribunaux fortement sollicités d'y faire attention, on peut constater, dès la première année, une amélioration sensible et une meilleure maîtrise des coûts de justice, ce qui peut inciter à un certain optimisme.

Troisième observation : un contrôle défaillant des coûts prévisionnels. Le contrôle a priori est assez limité. La chancellerie n'a pris que récemment des mesures destinées à répondre aux enjeux budgétaires qui s'attachent aux frais de justice. Elle a lancé au printemps 2004 un plan d'économie ambitieux, -20 millions d'euros d'économie en douze mois, mais ce plan s'est heurté à des difficultés structurelles qui ont rendu assez vains les efforts de contrôle des dépenses.

L'absence de connaissance préalable des coûts, les prestations non tarifées, empêchent tout suivi de la dépense et expose le ministère à des engagements assez difficiles à maîtriser et à contrôler d'un exercice budgétaire à l'autre.

L'absence de comptabilité d'engagement est aussi un facteur aggravant. Elle permettrait de s'assurer à tout moment de la disponibilité des crédits et du respect des seuils de mise en concurrence mais, jusqu'à présent, le ministère n'a pas mis en place cet outil, qui est pourtant imposé par la loi organique.

Aucune juridiction ne tient un compte, même approximatif, des réquisitions prises à l'occasion d'une procédure pénale. Même lorsqu'elle est obligatoire, l'autorisation préalable du parquet sur les mesures prises par les officiers de police judiciaire fait souvent défaut et il n'existe pas davantage d'outil de suivi de la dépense par magistrat ou par grand service prescripteur.

Autre remarque : la concurrence était rarement mise en jeu.

Par leur montant, la fréquence et la possibilité de standardiser certaines prestations, les frais de justice pourraient faire l'objet d'une mise en concurrence qui, le cas échéant sur simple devis, serait de nature à favoriser la constitution de prix plus contenus, notamment en matière de transports, de fournitures ou de location de matériels, de frais de voirie ou de gardiennage de voitures.

La chancellerie semble avoir pris récemment la mesure de l'intérêt d'une confrontation plus fréquente entre fournisseurs potentiels, en particulier dans les secteurs des empreintes génétiques ou de la location de matériel d'interceptions téléphoniques.

Enfin, la Cour a constaté que, là où il n'y avait pas concurrence, notamment vis-à-vis de certains opérateurs téléphoniques, l'absence de mise en jeu de cette concurrence ne permettait pas de négocier de meilleurs prix. Cette remarque semble avoir été profitable puisque des négociations ont été entreprises avec les principaux opérateurs.

Le contrôle a posteriori de la dépense reste assez inefficace car le circuit de paiement est opaque. Les frais de justice ne font pas l'objet d'une procédure de mandatement classique. Les circuits de paiement font intervenir tantôt un magistrat du siège sur réquisition du ministère public, tantôt un greffier mais l'ordonnateur réel de la dépense, au moment de l'engagement, n'est pas clairement identifié.

En effet, le magistrat taxateur, qui va arrêter le niveau de la dépense, est souvent le président de la juridiction ou le magistrat qu'il délègue à cet effet. Or, lorsqu'il fixe le montant de la dépense, celui-ci, qui agit sur réquisition du procureur, connaît souvent mal l'affaire et les besoins qui ont justifié l'engagement des frais. L'ordonnateur de fait, qui est le magistrat ou l'OPJ prescripteur, n'est donc pas l'ordonnateur de droit.

La Cour avait constaté qu'on avait expérimenté de nouvelles règles budgétaires, notamment à Lyon. Je ne suis pas sûr que cette expérience puisse être totalement probante, car elle a subi quelques ajustements en cours d'année par régulations budgétaires et aussi parce qu'elle a pu fonctionner grâce au fait que la Cour d'appel de Lyon disposait d'emplois vacants. Elle a donc utilisé des dépenses de personnel pour s'ajuster à peu près. Cela a donné des résultats satisfaisants, mais dans des circonstances originales. Je crois donc qu'il faudra être mesuré dans les enseignements que l'on pourrait en tirer.

Dernière série de remarques : le dispositif pourrait être redéfini, selon la Cour, en prenant garde à ce que les inscriptions en dotation budgétaire tendent à plus de sincérité, avec des imputations budgétaires plus cohérentes, qu'on développe des liens avec des services enquêteurs, que le logiciel « Fraijus » puisse mieux fonctionner non seulement dans les tribunaux, mais avec les autres opérateurs impliqués dans l'engagement des frais de justice et qu'une réflexion soit également engagée sur la place des parties.

Longtemps protagonistes passifs des procédures pénales, les victimes se sont vu reconnaître des droits étendus, qui sont en partie à l'origine de frais de justice croissants.

Ainsi en va-t-il de mesures telles que la possibilité désormais reconnue aux parties de demander des investigations complémentaires, la prise en charge par l'Etat de frais de déplacement des victimes sur autorisation du juge d'instruction et, dans certains cas, de procédures alternatives préalables au classement d'affaires décidé par le parquet.

Certaines de ces mesures s'inscrivent plutôt dans le dispositif d'aide aux victimes. On peut s'interroger sur leur imputation en frais de justice, alors qu'elles ne contribuent pas toujours à la recherche de la vérité.

Par ailleurs, 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 paraît plutôt relever de la procédure civile.

\* \* \*

En conclusion la Cour a constaté, au sein du ministère, une prise de conscience réelle, peut-être tardive et partielle mais qui croît ces derniers mois, de la nécessité d'assurer un suivi plus attentif de ce poste de dépenses.

Les initiatives annoncées en la matière par la chancellerie ne peuvent qu'être encouragées.

Pour qu'elles produisent les résultats attendus, elles exigeraient un renforcement des effectifs que la direction des services judiciaires consacre à ce sujet. Elles supposeraient aussi que soit définie plus précisément la notion de frais de justice, la distinction étant à opérer avec les moyens des services enquêteurs et, en conséquence, les conditions d'une éventuelle participation des ministères de l'intérieur et de la défense à la prise en charge de certains frais de justice.

Si le pilotage de la dépense demeure insuffisant, son contrôle apparaît défaillant, tant a priori qu'a posteriori.

Indépendamment de la mise en place d'une comptabilité d'engagement, qui constitue à la fois une nécessité pratique et une obligation légale, il paraît souhaitable de renforcer les procédures tendant à une meilleure identification préalable des coûts : mise en place de mécanismes d'autorisation pour les dépenses atypiques, définition de référentiels de prestations, protocoles d'enquête pour les infractions courantes et sensibilisation accrue des principaux acteurs, notamment des OPJ.

Enfin, certaines orientations de la législation -sécurité, protection de la maîtrise des frais de justice, notamment en matière pénale.

A supposer, comme l'avancent certains, qu'une évolution vers une procédure de type accusatoire se développe, une réflexion complémentaire sur les modalités d'intervention des parties dans la prescription des frais de justice serait alors judicieuse.

J'en ai terminé, M. le Président.

**M. le président** - Merci.

Au moins le ministère de la justice et les juridictions ne sont-ils pas suspects de s'être livrés à une culture de gestion jusqu'à une période récente !

Monsieur le Secrétaire général, voulez-vous nous faire part de votre appréciation et nous préciser les dispositions prises pour combler ces déficits de pilotage et de contrôle des frais de justice, tant a priori qu'a posteriori ?

**M. Marc Moinard** - Quelques observations avant d'aborder le fond de l'affaire.

La première est que la chancellerie partage, dans l'ensemble, les constatations de la Cour.

Elle note toutefois, comme la Cour, que les choses évoluent, tant à la centrale que dans les juridictions. Il est vrai que l'on parlait d'assez loin et que le souci concernant les frais de justice est relativement récent.

La prise en compte du coût de la mesure n'était pas la préoccupation manifeste des magistrats et le fait qu'il s'agisse de crédits évaluatifs ne poussait pas à le faire.

J'ai été procureur avant de devenir directeur des affaires criminelles : très rarement le coût de la mesure a été une de mes préoccupations. Je crois que mes collègues étaient dans le même cas. On a donc dépensé sans compter et les crédits évaluatifs y poussait.

La centrale ne s'en préoccupait pas puisque, à la fin de l'année, on portait l'addition ; les juridictions n'avaient pas non plus ce souci.

Certains mettaient même sur le compte de l'indépendance de la justice le fait de ne pas prendre compte le coût de la justice.

Je ne dis pas que tout cela a changé ; il y aura toujours des poches de résistance et des raisonnements de ce type, mais il faut reconnaître un changement de mentalité et de culture chez les magistrats. Le coût de la mesure est désormais pris en compte.

Un exemple : quand un juge d'instruction ordonne un contrôle judiciaire, cela coûte et le contrôle s'étale dans le temps. Or, c'est la première fois que je vois arriver des contestations. Les juges ne veulent plus signer des mémoires de frais, reprochant au parquet d'avoir audiencé l'affaire tardivement et d'être responsable du délai et du surcoût.

Le retard mis à porter une affaire devant la justice dans le cadre de l'audiencement est l'occasion d'une querelle. On se rend enfin compte que le temps, c'est aussi de l'argent.

Ce n'est pas forcément un bon exemple, mais c'est une chose dont on n'aurait jamais parlé autrefois et une préoccupation que les magistrats n'auraient pas eue.

Cette prise de conscience des magistrats est essentielle. En effet, on a déjà obtenu des baisses tarifaires importantes, 40 % de réduction sur les tarifs des opérateurs de téléphonie, soit 30 millions d'euros, par exemple. C'est évidemment une avancée importante mais, si les magistrats n'intègrent pas eux-mêmes un comportement financier différent, notre action n'aura de valeur qu'une année ! Il faut donc que le changement culturel se poursuive pour maîtriser sur le long terme la dépense de frais de justice.

Ce changement, qui est en train de se produire, provient de multiples actions, mais avant tout de la LOLF. Il fallait mettre le budget des frais de justice sous contrainte forte pour que les comportements évoluent. Il était essentiel que chacun comprenne que l'on ne pourra plus payer les frais de justice si on n'arrive pas à se discipliner !

Il y a aussi une prise de conscience citoyenne : gérer mieux l'argent public, c'est respecter ceux qui ont donné de l'argent !

Ce changement est indispensable, car il permettra de faire perdurer les actions déjà engagées.

Et actuellement, quand on fait le compte des frais de justice dépensés en 2005, on constate une décélération, notamment pour les frais de justice criminelle, en augmentation de 27 % en 2004 et qui n'ont cru en 2005 que de 17 %, soit une dépense totale de frais de justice de 487 millions d'euros.

**M. le président** - Quelle était l'inscription prévisionnelle ?

**M. Philippe-Pierre Cabourdin** – 353 millions d'euros étaient inscrits en LFI ; 378 millions d'euros avaient été inscrits au 1<sup>er</sup> octobre ; au final, la totalité des 487 millions d'euros a été couverte globalement. La ventilation entre les différentes catégories de frais de justice s'établit comme suit : justice pénale : 77 %, justice civile : 12 %, justice commerciale : 8 %, autres frais : 3 %.

**M. le président** - En loi de règlement, nous serons donc à 487 millions d'euros. L'inscription en loi de finances initiale pour 2006 s'élève à un peu moins de 400 millions d'euros.

**M. Philippe-Pierre Cabourdin** - 370 millions d'euros.

**M. Roland du Luart** - Plus 50 millions d'euros en réserve à Bercy.

**M. Marc Moinard** – Encore une fois, c'est la première année que l'on constate une décélération de la dépense des frais de justice. Cela montre qu'une certaine discipline s'établit. Au surplus, on constate qu'au cours des derniers mois de 2005, le montant des paiements a doublé. En effet, nous avons donné des instructions pour que l'on paye un maximum de mémoires dans le cadre des crédits évaluatifs.

**M. le président** - Il n'y avait pas d'arriérés sous le coude ?

**M. Marc Moinard** - C'est le problème. On s'est alors aperçu que les experts présentaient des mémoires de 2003, de 2004 et quelques-uns de 2005.

On a de fortes inquiétudes sur la réalité du retard de paiement, moins du fait des retards de fonctionnement imputables aux services du ministère que des mémoires qui ne sont pas envoyés par les experts.

**M. Michel Charasse** - Avez-vous enlevé ceux qui étaient prescrits ? La cour des comptes dit que ce n'est pas le cas !

**M. le président** - A-t-on une idée de la dette latente correspondant aux arriérés ?

**M. Marc Moinard** - L'évaluation se fait plus à la hausse qu'on ne l'imaginait. On est à 40 % sans doute de mémoires de frais qui seront présentés en 2006 pour des prescriptions de 2004, 2005 et, éventuellement, 2003, d'autant que certaines prestations s'étalent par définition dans le temps. Ainsi, par exemple, les contrôles judiciaires peuvent durer deux ans.

**M. le président** - 40 %, cela représente 200 millions d'euros. Peut-être les experts veulent-ils reporter dans le temps la constatation de leurs revenus imposables.

**M. Marc Moinard** - Je ne suis pas sûr qu'il y ait une forte maîtrise de leurs mémoires par les experts eux-mêmes !

**M. Roland du Luart** - Est-ce 40 % de 480 millions d'euros ?

**M. Marc Moinard** - Oui, sans doute, mais, dans ce domaine, faute d'avoir disposé d'un outil de suivi de nos engagements, nous n'avons pas de certitude.

Cela résulte d'un défaut de comptabilité d'engagements.

Jusqu'à maintenant, personne dans les juridictions n'était capable de dire ce qui était en cours. Les commandes n'étaient pas prises en compte. Seuls l'étaient les paiements et on ne connaissait la dépense de l'année que les années suivantes.

**M. Michel Charasse** - Les chambres de l'instruction ne se posent jamais la question de savoir si une mesure de deux ans est utile ?

Il faudrait peut-être que le parquet leur pose systématiquement la question !

**M. Marc Moinard** - Le calcul des 40 % a été fait à partir des dépenses payées en 2005, qui étaient des factures des années 2003, 2004 ou 2002.

Ce décalage structurel existera encore. Existera-t-il à hauteur de 30, 40 ou 50 % ? Là est la difficulté de la prévision, mais il n'est pas envisagé que les experts présentent la totalité de leurs factures immédiatement pour l'ensemble des procédures, compte tenu du fait qu'elles ont une certaine durée.

**M. Michel Charasse** - Sauf si on les y oblige en modifiant pour eux les règles de prescription !

**M. Marc Moinard** - C'est alors un choix avec des conséquences budgétaires immédiates !

**M. le président** - La logique de la LOLF -et la Cour est désormais chargée de certifier la sincérité des comptes- est que l'on fasse apparaître au 31 décembre l'évaluation des dépenses engagées non encore payées.

Au 31 décembre 2006, il conviendra donc de faire apparaître dans vos dépenses de frais de justice celles que vous aurez payées en 2006, plus celles qui seront en suspens au 31 décembre.

On considérera qu'une partie des dépenses 2006 sont en fait des dépenses 2004 ou 2005, soit que c'est une année de transition, mais la logique veut que vous ayez à partir de maintenant une comptabilité d'engagement et que vous constatiez à la fin de l'année la dette correspondant aux dépenses engagées en 2006.

**M. Marc Moinard** - On a un outil informatique qui nous permettra de faire un suivi statistique de nos engagements.

Il y a eu neuf cours expérimentales, huit plus la Cour d'appel de Lyon. La première année a été difficile et je partage la vision de la Cour des comptes.

La seconde année a été plus facile.

Pour ces cours, alors que l'action de la centrale sur les tarifs n'avait pas encore porté ses fruits, on a assisté à une baisse des frais de justice en matière pénale de 7 % dans l'ensemble de ces cours.

Il s'agit là d'une baisse et non d'une décélération.

La prise de conscience a été plus nette dans ces ressorts. Un travail de fond a été réalisé, frais de justice par frais de justice, sur l'opportunité et le coût de chaque mesure et sur les délais d'audiencement. Un audiencement retardé constitue des frais de justice inacceptables.

Des politiques pénales sont même remises en cause : faut-il utiliser tels moyens à propos de telle affaire ? Il est disproportionné de recourir à l'interception téléphonique pour savoir qui a volé un téléphone portable ! Cela se faisait. Cela se fait moins.

Tout cela n'est qu'un début, car il faut bien voir qu'on n'était pas préparé à la gestion et que l'on n'a pas de tradition en la matière.

**M. Michel Charasse** - Elle est chez les autres, vous ne pouvez pas l'avoir chez vous !

**M. Marc Moinard** - En tout cas, on a une baisse de 7 % des frais de justice en matière pénale dans les 9 cours expérimentales. C'est largement insuffisant, mais révélateur.

Une autre action est en train de se mettre en place à propos des frais de justice civile et commerciale. Ce n'est pas ici l'objet, mais c'est important puisqu'il s'agit de plus de 100 millions d'euros.

Les frais de justice civile sont recouverts sur la partie perdante ; pour l'instant, le recouvrement n'est pas loin d'être nul. On recherche des solutions avec le ministère des finances pour arriver à un recouvrement qui correspond à une certaine réalité.

Autre catégorie de frais civils : les frais commerciaux qui, jusqu'à maintenant, n'ont fait l'objet d'aucun contrôle. Ce sont des frais dont une bonne partie sert à payer le greffe de commerce ou certains experts. Entre deux juridictions de taille à peu près identique, les frais de justice varient du simple au double. Il faut donc s'y intéresser à tous point de vue.

L'inspection générale qui a maintenant la capacité d'inspecter les tribunaux de commerce a reçu mission de voir ce qui s'y passe.

Pour en revenir au bilan de l'année 2005, deux Cours d'appel expérimentales sur neuf ont connu une augmentation très largement inférieure à l'augmentation classique, Angers avec 3 %, Colmar avec 12 %. Toutes les autres ont baissé. Lyon a baissé pour la seconde année de 3 % ; Nîmes de 4 %, Bordeaux de 5 % Basse Terre de 10 %.

Versailles, avec 24 %, enregistre la plus forte baisse, mais s'agit-il d'un retard de paiement des mémoires ?

Les cours non expérimentales ont certes toutes augmenté mais en limitant largement l'augmentation par rapport aux années précédentes, presque 10 points de moins d'évolution en matière pénale : en 2005, l'augmentation a été de 17,67 %, alors que l'augmentation avait été de 27,3 % en 2004 et 21,2 % en 2003.

Qu'en est-il de l'insincérité de la dotation ? Il faut distinguer deux choses. La première concerne les engagements qui vont être pris. La seconde les paiements.

Sur les paiements, on a enregistré une baisse naturelle de 7 % dans les cours expérimentales. Les cours ont repris un par un les postes de dépenses et les ont analysés. On a diffusé le travail fait par Lyon et Aix. C'est un travail solide : on a mis en concurrence, on a demandé des devis. Les choses sont en train de changer du fait d'une certaine prise de conscience et par peur des conséquences de la loi organique sur les crédits de fonctionnement des juridictions.

On peut estimer que l'ensemble des cours non expérimentales vont enregistrer cette année une baisse équivalente de 7 %.

Par ailleurs, s'agissant des nouveaux engagements de dépense, un certain nombre de mesures ont été prises à travers des négociations pour réduire les tarifs pratiqués. Ainsi, sur la téléphonie, sur l'interception, sur les mobiles, manifestement, les opérateurs n'ont pas fait beaucoup de pertes ces dernières années. On a obtenu un rabais général de 40 %. Cela va permettre d'économiser 30 millions d'euros.

Il y a donc bien deux responsabilités encourues dans cette affaire, celle de la centrale et celle des acteurs des terrains. Ce sont des responsabilités communes ; elles n'ont pas été exercées. Elles commencent à l'être.

Si donc on cumule la baisse de 7 % et les baisses tarifaires, on n'est pas loin des 420 millions d'euros, 370 millions d'euros et 50 millions d'euros de crédits en réserve de Bercy.

Je pense donc que, pour les engagements 2006, on ne sera pas loin du chiffre, et peut-être même tout à fait en dessous.

C'est facile à dire ici, moins facile dans les juridictions mais, à mon sens, on n'en sera pas loin.

En revanche, pour les paiements, nous n'avons pas bien évalué le retard. On avait d'ailleurs du mal à le faire, non pas qu'il y ait de la rétention chez les experts, mais pas mal d'incurie. Quand on a fait savoir aux juridictions qu'il fallait payer le plus possible parce qu'on était dans le cadre des crédits évaluatifs, les experts ont sorti un maximum de choses de 2003 et de 2004. En outre, le circuit des paiements dans les juridictions connaît un certain retard. Ce qui nous inquiète, c'est de savoir combien il reste à payer sur les engagements antérieurs.

Je ne pense pas qu'il s'agisse d'insincérité. On a fait une évaluation des retards de paiement dans la mesure où on pouvait la faire. Personne ne peut dire actuellement où on en est. On a fait des sondages auprès des experts. Ils nous disent ce qu'ils veulent. Je ne suis pas sûr qu'ils sachent vraiment eux-mêmes.

On nous dit que l'on a payé deux fois des frais de justice. C'est sans doute vrai, mais il y en a certains que l'on n'a jamais payés. Cela reste dans les tiroirs des experts du fait d'une mauvaise gestion.

En 1983, lorsqu'on avait procédé à la réforme de la comptabilité des greffes, on s'était aperçu qu'il y avait des trous mais, en réalité, globalement, c'était positif, certains fonds étant restés dans ces comptabilités de greffes.

La dotation de 370 millions d'euros a, il est vrai, été contestée dans les juridictions mais a créé une peur salutaire -et c'était aussi fait un peu pour cela.

Cela a aussi obligé la centrale à mener des actions précises.

On a pris les postes les plus importants un par un. Le premier concerne la téléphonie mobile et les interceptions téléphoniques. C'est une facilité dans certaines affaires. Je ne dis pas qu'il ne faut pas le faire, mais l'interception téléphonique a sans doute permis à certains opérateurs de financer largement leurs investissements. On est arrivé, à travers des négociations qui n'ont pas été faciles -ce sont des interlocuteurs de poids- à obtenir une baisse de 40 %.

Le CGTI (Conseil général des technologies de l'information) a défini un juste prix. Nous allons le diffuser aux juges d'instruction, aux chambres de l'instruction, afin qu'il serve de référence à la taxe. Sur quatre opérateurs, deux l'ont accepté.

On a aussi changé la méthode juridique pour modifier la tarification. Auparavant, cela se faisait par décret en Conseil d'Etat, procédure longue et compliquée. C'est pourquoi certains tarifs n'ont pas bougé depuis des années. Désormais, cela se fait par arrêté.

Un arrêté devrait être pris au mois d'avril pour fixer la tarification des opérateurs.

Second élément concernant la téléphonie. L'intervention judiciaire met en cause deux modes d'intervention, l'opérateur et le loueur de matériel.

On a obtenu d'eux -ils sont une dizaine sur le marché- un rabais de 12 %, mais on a surtout décidé de mettre en place une plate-forme technique dédiée aux interceptions judiciaires.

Fin 2007, courant 2008, cette plate-forme technique sera opérationnelle et on n'aura plus recours aux loueurs. Cela représente 30 millions d'euros d'économies. Il faut en déduire le coût d'exploitation, qui est évalué à 5 millions d'euros par an.

Il s'agit surtout d'une maîtrise de la dépense par l'Etat, ces loueurs pouvant augmenter sans cesse leurs prix. On était dans un marché relativement captif.

Autre mesure d'économies : les lignes permanentes, qui représentent 3 millions d'euros. Les choses sont en train de se faire.

On met aussi en place des centrales téléphoniques. En 2007-2008, quand on aura nos plates-formes techniques, on n'aura plus besoin des loueurs. Jusque là, on a besoin d'eux. On installe donc des centrales téléphoniques, plutôt que d'avoir un appareil par écoute. C'est aussi un gain d'argent.

Ce n'est pas facile puisqu'on les informe qu'en 2008, on se passera de leurs services, mais il y a quand même des gens qui se présentent sur le marché, en espérant qu'on aura du retard.

D'autres mesures, dont la technicité nous échappe, sont plus difficiles à expliquer.

Second poste exponentiel : les empreintes génériques, dont on avait du mal à isoler le coût. On ne le connaissait pas au moment où la Cour des comptes en faisait la remarque. En 2005, la nomenclature budgétaire ayant été modifiée, on sait que ce poste a représenté une dépense de 23 millions d'euros.

Il existe deux types d'analyses. Le premier concerne les empreintes génétiques sur des personnes dénommées, dont la simplicité ne justifie pas le coût, certains laboratoires pratiquaient un tarif de 360 euros quand d'autres réclamaient 120 euros. Il s'est trouvé que l'on a eu un certain retard. En effet, la demande d'analyses pour l'alimentation du FNAEG a dépassé les capacités des laboratoires publics, et l'on s'est alors partagé, entre les ministères de l'intérieur, de la défense et de la justice, le traitement de ce retard.

C'est une réussite pour le ministère, mais aussi un reproche latent : en huit jours, on a trouvé un laboratoire qui a analysé 40.000 empreintes pour 85 euros ! Cela a permis d'établir un coût sur le marché. Autant il faut mettre un frein aux dépenses en matière de téléphonie, autant les empreintes génétiques constituent la reine des preuves. Ce n'est contesté par personne devant les cours d'assises. On hésite même à faire venir l'expert, puisque c'est une vérité judiciaire.

Le second point, beaucoup plus compliqué, concerne les analyses sur les traces.

Une femme a été violée ; il y a des traces. Ce n'est pas facile à prélever. Cela demande un, deux, trois, quatre essais. Le second niveau est celui de l'expertise mitochondriale où, avec un petit point seulement, on peut relever la filière maternelle. Ces deux expertises coûtent beaucoup plus cher et on ne le tarife pas parce que c'est difficile.

Un audit dit de « modernisation » a été pratiqué sur les empreintes génétiques, essentiellement celles destinées à l'alimentation du FNAEG et non pas celles pratiquées par les magistrats dans le cadre d'une procédure, lorsqu'il s'agit de rechercher le coupable.

Ce fichier est actuellement alimenté à hauteur de 120.000 analyses par an. Il faudrait arriver à 200.000. Pour cela, il faut sans doute parvenir à passer un marché public en coordination avec les autres ministères concernés.

Parce que, dans ce cadre très précis de l'alimentation du FNAEG, on n'est pas, à mon sens, dans la problématique de la liberté de choix des magistrats, car on n'est pas dans le cadre de la recherche de la vérité.

Pour le reste, il faut maintenir la liberté de prescription des magistrats.

Un autre poste concerne les frais postaux. Ce poste de dépense s'élève à 50 millions d'euros par an. Le monopole de La Poste, pour les envois supérieurs à 50 g, a disparu. On fait l'inventaire du marché pour savoir qui va offrir les prestations les plus intéressantes, dans le cadre d'un marché public.

Pour les envois de moins de 50 g, on aura toujours recours à La Poste. On nous promet un rabais de 4 %. Ce sont des sommes considérables. On commence à peine, mais cela amène des recherches auxquelles on n'était pas habitué. Il nous faut, à la centrale, des « technico-commerciaux » pour négocier au mieux ces tarifs.

L'autre point insupportable, c'est le problème des scellées et du gardiennage. La criminelle a envoyé de nombreuses circulaires à ce sujet. Cela fait une dizaine d'années que l'on demande de faire attention. Il y a des expériences malheureuses : on arrive en Cours d'appel avec une voiture saisie, alors que le propriétaire était en première instance, mais n'était pas appelant. On a gardé la voiture 7 à 8 mois de trop !

Les garagistes qui gardent une voiture qui a été saisie attendent un an avant d'envoyer la facture. C'est une rente de situation. Il faut impérativement leur imposer d'envoyer la facture très régulièrement et se poser la question de savoir s'il faut garder la voiture ou non.

C'est un travail assez ingrat. Combien de fois s'y est-on attelé sans y parvenir ?

Il existe une application informatique qui a pris du retard, mais qui sera implantée d'ici fin 2007. Il s'agit de Cassiopée, qu'on appelle parfois l'Arlésienne.

**M. le président** - Expérience douloureuse !

**M. Marc Moinard** - L'accouchement arrive à peu près à son terme.

Cette application permettra, quel que soit le moment de l'affaire, d'avoir la fiche qui retrace la procédure et de connaître le coût financier de celle-ci à chaque instant.

Cassiopée a prévu un système de signalement automatique et à terme fréquent des affaires sous gardiennage. On ne peut tolérer ce qui se passe. Ce sont des rentes de situation faites à des gens qui ont d'autres moyens de subsistance.

**M. Michel Charasse** - Cela concerne toutes les pièces à conviction !

**M. Marc Moinard** - On peut dire la même chose des pièces à conviction. Là encore, cela fait vingt ans que l'on se bat et on a du mal à arriver à quelque chose.

Je souhaite maintenant évoquer le nouveau logiciel mis en place dans les juridictions depuis le début de l'année 2006 : Fraijus. C'est l'application qui va

retracer les engagements. Dans les juridictions, jusqu'à l'année dernière, il n'y avait aucune comptabilité des engagements.

Aucune personne dans une juridiction ne pouvait savoir ce que celle-ci avait dépensé durant les trois premiers mois.

Ce logiciel se met en place difficilement. Il a été assez significatif du retard de gestion et des inquiétudes générés par un début de changement de culture.

On nous a dit que Fraijus n'irait pas bien loin, 30 % des frais de justice étant engagés par les OPJ. La Cour des comptes a bien pointé ce problème.

A quoi cela sert-il, dans ces conditions, de faire des comptabilités d'engagement ?

**M. Michel Charasse** - Il y a quand même le contrôle du parquet !

**M. Marc Moinard** - Effectivement, c'est un contrôle légal qui a connu des réalités diverses.

Pour les frais de justice, si les OPJ sont en flagrant délit, ils n'ont pas besoin de l'autorisation du parquet.

Or, dans le cadre du traitement en temps réel, 60 à 70 % des affaires traitées sont des flagrants délits. Certaines Cours d'appel, en matière de flagrants délits, veulent être avisées de toute dépense supérieure à 150 euros.

Pour ce qui est des enquêtes préliminaires, il faut une autorisation. Jusqu'à maintenant, les parquets n'ont pas totalement usé de leur contrôle sur les OPJ.

Par exemple, concernant les empreintes génétiques, on s'est demandé si c'était à la justice ou à l'intérieur de payer. De toute façon, c'est l'Etat qui paiera. Le fait que le ministère de la justice paye est aussi un moyen de contrôler sa police judiciaire.

30 % des frais de justice sont donc engagés par les policiers et les gendarmes. Un protocole a été passé avec les ministères de l'intérieur et de la défense, au terme duquel ils font désormais remonter tous les mois, avec la nomenclature de Fraijus, par TGI, les frais engagés par les OPJ. La centrale les renvoie à chaque TGI et cela s'intègre immédiatement dans Fraijus.

Nous sommes en période de test mais, dès le mois prochain, nous aurons une liaison télématique opérationnelle.

Des circulaires ont été envoyées, qui n'ont d'ailleurs pas été bien acceptées par les OPJ, qui y voient là une tâche indue.

Autre point : toute dépense de justice doit être comptablement rattachée à une procédure. On nous fait donc une facture à chaque fois et le coût de cette facturation à l'acte est quasiment insupportable. Il faut sans doute réfléchir -et la Cour nous y aidera certainement- à la création d'un centre facturier.

Deux Cours d'appel se sont portées candidates pour cette expérimentation. Par exemple, en matière de téléphonie, plutôt que d'envoyer affaire par affaire une facture qui coûte cher, on enverrait au juge une facture de l'ensemble des mesures ordonnées pour l'année.

**M. Michel Charasse** - Les maniaques des écoutes vont apparaître dans la comptabilité !

**M. le président** - Quel est l'objectif ? Est-ce un objectif de contrôle ?

**M. Marc Moinard** - Avec Fraijus, on nous a accusés de procéder à un « flicage » à travers les frais de justice.

Il y a deux bornes pour les comptabilités d'engagement et on butte toujours sur l'une ou sur l'autre. Au départ, on retrouvait dans Fraijus chaque affaire nominativement, avec son numéro et l'indication de la mesure prise.

Outre que ce logiciel avait pour défaut majeur de nécessiter 250 personnes pour le mettre en place, on pouvait voir ce qui passait dans les affaires ! Or, si quelqu'un sait que l'on est en train de mettre des écoutes téléphoniques en place dans son affaire, ce n'est plus la peine de l'engager !

On a donc créé un autre logiciel plus léger en termes de fonctionnement. On indique désormais le nom du juge d'instruction, sans préciser l'affaire. On ne peut donc remonter à celle-ci. On connaît le nom de l'opérateur qui réalise l'écoute téléphonique, mais c'est tout.

Je pense qu'on a trouvé là un point d'équilibre.

**M. le président** - Ce sont moins les frais de justice eux-mêmes que la gestion des frais de justice par les juridictions et du ministère qui sont en cause.

**M. Marc Moinard** - Non. Comment les gens peuvent-ils se discipliner s'ils ne savent pas ce qu'ils dépensent ?

**M. le président** - Je comprends bien la démarche : il faut avoir à la fois une observation très précise des frais de justice eux-mêmes, mais aussi de ce que coûte la gestion des frais de justice et les procédures que vous avez à mettre en œuvre.

**M. Marc Moinard** - En effet, mais la facturation rentre dans le coût des frais de justice.

**M. Michel Charasse** - Cela n'empêchera pas chaque juge d'avoir le bilan de ce qu'il dépense ?

**M. Marc Moinard** - Avec Fraijus on a, à n'importe quel moment de l'année, le montant dépensé par le juge et ce qu'il reste dans l'enveloppe.

La prise de conscience s'est faite de manière disparate mais, globalement, elle s'est faite. Chacun va savoir ce qu'il a dépensé.

Auparavant, certains refusaient de signer les frais de justice au prétexte qu'ils n'étaient pas responsables de la dépense. C'est donc significatif d'une évolution chez les magistrats, même si l'on n'est pas au bout du compte.

L'essentiel est d'enfoncer le clou. Cette démarche s'appuie sur la responsabilité de la centrale, qui doit continuer à travailler sur les frais de justice pour donner aux juridictions les moyens de mieux dépenser.

En dépensant mieux, on dépensera moins. Il ne faut pas toucher à la liberté de prescription, qui est absolue, mais il y a une obligation morale de mieux dépenser l'argent public.

Il serait souhaitable que l'on juge les résultats de toutes ces actions sur les engagements et non sur les paiements, qui représentent l'arriéré et ne répondent que du passé.

**M. le président** - Messieurs les directeurs souhaitent-ils apporter un complément ?

**M. Jean-Marie Huet** - Désormais, les rapports de politique pénale contiennent des demandes très précises aux 181 parquets et aux 35 procureurs généraux sur la maîtrise de frais de justice.

C'est dire combien nous tenons à ce que chaque parquet et chaque parquet général ait quotidiennement à l'esprit la nécessité de cette maîtrise.

En second lieu, dans les tous prochains jours va être distribué à l'ensemble des juridictions un opusculé, fruit d'une réflexion sur l'organisation des parquets, qui dépasse cette seule problématique des frais de justice, mais dans lequel une place est faite à la question de leur maîtrise.

Cette question est désormais inscrite dans les indicateurs lolfiens de performances.

La sous-direction du casier judiciaire édite dès maintenant des indicateurs sur les taux de rejet, par nature de juridiction et par juridiction, d'inscription du casier judiciaire.

Cela signifie que l'on sera en mesure de savoir, pour tel type de juridictions, quelles sont les difficultés de transmission des décisions ; cela permet d'améliorer la qualité de celles-ci, avec indicateurs de délais extrêmement précis dans lesquels la décision est transmise, entre le moment où elle est rendue et le moment où elle arrive au casier judiciaire.

Nous aurons donc, de manière transparente, une visibilité totale de l'activité des juridictions.

C'est dans cet esprit, de la même manière que nous mettons en place des bureaux d'exécution des peines avec une volonté d'accélérer l'exécution des peines, que la direction s'est totalement associée aux initiatives prises par le secrétaire générale et la direction des services judiciaires en ce domaine.

C'est notre responsabilité de donner une ligne directrice claire à l'ensemble des parquets généraux et des procureurs de la République dans ce domaine.

Le secrétaire général a cité l'exemple des téléphones portables volés. Des éléments de plus en plus précis sont communiqués à l'ensemble des magistrats, au vu des observations formulées.

Dernier mot en termes d'évaluation : en vingt ans, les politiques pénales et les choix du procureur de la République ont considérablement évolué. Il faut qu'il puisse mesurer la pertinence du choix de telle ou telle mesure, notamment si c'est une médiation ou un contrôle judiciaire -et le fait qu'il ait recours à une association habilitée peut décupler le coût de la mesure.

Nous avons, pour l'ensemble de l'année 2005, fait un travail d'évaluation sur un certain nombre de sites pour voir la valeur ajoutée que constitue ce recours aux associations, qui n'est pas contestable dans certains cas mais qui, dans d'autres, peut

avoir des incidences sensibles en termes budgétaires et inciter à saisir un délégué du procureur de la personne physique.

**M. Léonard Bernard de la Gatinais** - Je voudrais revenir sur la notion d'engagement et de paiement. Pour avoir quitté une Cour d'appel il y a peu, je peux dire que les instructions constantes, tant des premiers présidents que des procureurs généraux, étaient de faire ressortir le plus rapidement possible l'ensemble des mémoires qui pouvaient traîner dans les juridictions ou chez les experts.

En matière de paiement, les évolutions constatées tiennent aux évolutions législatives, à la pression de l'opinion, qui exerce une demande de justice très forte, mais aussi à cette volonté d'apurer au maximum.

Il y a là, entre l'augmentation liée à des évolutions et l'augmentation liée à la « chasse aux mémoires » en retard, une part qui n'est pas très facile à établir, d'autant que nous ne disposons d'aucune comptabilité d'engagement. Nous ne savions donc pas ce qui pouvait relever de 2003, de 2004 ou de 2005.

Aujourd'hui, avec l'outil mis en place, nous aurons, à la fin de l'année, une lisibilité claire de l'engagement, ce qui me paraît essentiel pour démontrer à la représentation nationale la volonté du ministère de la justice de maîtriser les frais de justice.

Le signe de l'engagement sera à mon sens très fort. Il y a là -et je peux en témoigner, à la fois en tant que chef de cours récemment installé à la direction des services judiciaires, mais aussi en tant que directeur des services judiciaires- une véritable prise de conscience, une véritable réflexion qui est menée à l'intérieur des cours.

Lyon en a été l'exemple, mais Aix-en-Provence peut aussi en être un ; je rappelle qu'une cour comme Aix représente, en 2005, 10 % du budget national des frais de justice, soit environ 47 millions d'euros, ce qui est énorme. La Cour d'Aix s'est engagée dans un processus d'analyse très pointu de ses coûts, des différentiels qui peuvent exister entre les moyennes nationales pour tel type d'investigations et les moyennes de la Cour d'appel d'Aix -expertises non tarifées ou tarifées.

Il s'agit d'un effort très significatif. J'ajoute qu'il a été décidé par le ministère de la justice, à travers le secrétariat général, de mettre en place des référents frais de justice dans l'ensemble des juridictions. Ils sont basés dans les cours et déclinent leur représentation dans les juridictions, de façon que tout le monde ait bien conscience de cette problématique et de ces enjeux.

Enfin, je voudrais aborder un point délicat, celui du co-ordonnement. C'est une donnée particulière résultant de la diarchie entre siège et parquet.

Je crois qu'il est essentiel de le maintenir. En effet, la recherche de vérité ne relève pas du siège ou du parquet. Elle est unique. Si, dans le cadre d'une procédure, on devait séparer la mission du siège de celle du parquet, nous aurions un résultat contraire à ce que nous recherchons, chacun, dans son pré carré, voulant maîtriser ses propres frais de justice et n'abordant pas forcément les questions qu'il convient de se poser à tel ou tel moment de l'enquête.

Je crois qu'il faut conserver cette unité de la procédure. Il a été fait allusion à certaines procédures de type composition pénale. La composition pénale n'est pas

une procédure entièrement entre les mains du parquet. L'aboutissement du processus de composition pénale est la validation par un juge ; dès lors, nous sommes dans une procédure comparable aux autres.

Il est très important de maintenir cette unité, même s'il y a une distinction entre la phase de poursuite et la phase de jugement, à moins de choisir d'autres systèmes qui ont d'autres conséquences que l'on connaît.

**M. le président** - Il reste à souhaiter que vos systèmes d'information soient opérants pour permettre cette maîtrise en temps réel et ce pilotage.

Philippe Josse va, je pense, nous rassurer sur la capacité du ministère du budget à abonder au moins à hauteur de 50 millions d'euros les crédits limitatifs des frais de justice.

**M. Philippe Josse** - Si vous m'y autorisez, je ne me bornerai pas seulement à cet aspect du problème.

Quelques mots pour rappeler un élément de contexte. En 2002, le budget de la justice s'élevait à 4,5 milliards d'euros. En 2006, on est passé à 6 milliards d'euros.

A périmètre constant, la progression n'est pas tout à fait celle-là, puisqu'on est à 5,5 milliards d'euros. C'est donc 1 milliard d'euros qui a été ajouté à cette mission. C'est dire si, pour le Gouvernement, il s'agit d'une priorité, peut-être la plus marquée de toutes. C'est presque un événement macro-budgétaire. Il s'agit d'une évolution trois fois supérieure à celle du rythme d'ensemble de l'évolution du budget de l'Etat.

S'agissant des frais de justice, il est vrai que l'on est sur des dépenses qui dérapent. Il s'agit cependant d'un dérapage récent. Le rapport de M. Roland du Luart sur la mise en place de la LOLF dans le domaine de la justice, montre que, pendant des années, cette dotation a été sous-évaluée.

Le problème existe depuis trois ans et il faut le traiter de trois manières différentes. La première, c'est la mise en oeuvre de la LOLF. C'est l'élément-clef. La LOLF a, à la fois, révélé le problème et fourni une partie des outils qui permettront de le traiter en rendant les crédits limitatifs.

Les frais de justice ne sont pas des dépenses différentes des autres. Ce sont des dépenses qui profitent aussi à la mission de la justice, qui est de contribuer à la manifestation de la vérité. De ce point de vue, il n'y a pas deux catégories de crédits : un produit fatal constitué par les frais de justice et le reste. J'insiste sur le fait qu'il s'agit là d'une dépense de justice comme les autres.

Cette dépense, il faut la traiter en tant qu'elle est à évolution extrêmement rapide en agissant sur ce rythme d'évolution et en veillant à ce que les crédits soient cohérents avec la dépense.

Quant à l'action sur le dynamisme de la dépense, je dois dire que j'ai été vraiment rassuré par tout ce que j'ai entendu de la part de mes collègues de la justice. La prise de conscience est réelle et, surtout, on est en train de se donner les moyens concrets de traduire cette prise de conscience. C'est très satisfaisant et c'est un facteur d'optimisme.

Comment va-t-on maîtriser cette dépense ? Beaucoup de choses ont été dites par le secrétaire général, je n'y reviens pas.

On va maîtriser la dépense en la connaissant, car on ne contrôle bien que ce qu'on mesure. Vous insistez très souvent sur ce point, Monsieur le Président, et je crois qu'il est crucial.

On va donc se doter d'une comptabilité d'engagement. On connaîtra ainsi nos dépenses restant à payer à l'issue de l'exercice. Ce n'est pas une innovation extraordinaire. C'est déjà ainsi que cela se passe généralement, mais les frais de justice, en tant qu'il s'agissait de crédits évaluatifs, avec certaines particularités pour la gestion de la dépense, n'obéissaient pas à ce régime qui est déjà celui de la comptabilité de l'Etat et qui, avec la LOLF, va être généralisé.

A ce propos, ce qui était imputé sur les frais de justice pourrait éventuellement -la Cour le note d'ailleurs dans son rapport- relever d'autres catégories de dépenses.

Les comptables ont accepté l'imputation. Ils n'auraient pas toujours dû.

En second lieu, je mets en garde contre le statut du chiffre de l'exécution 2005. Je pense - sans pouvoir l'affirmer avec certitude - qu'il y a eu un phénomène logique, provoqué, d'apurement des factures profitant de qu'on était encore en crédit évaluatif, qui a certainement entraîné une accélération de la dépense.

Nous ne savons pas encore dans quelle mesure ceci impacte le chiffre de l'exécution 2005 par rapport au rythme normal de la dépense, mais il faut considérer ce chiffre avec une certaine prudence. Je pense que le chiffre de 2005 n'est pas homogène avec les chiffres qui précédaient, pas plus qu'il ne le sera avec les chiffres qui vont suivre.

La véritable réponse, on l'aura avec la comptabilité d'engagement, qui permettra de tracer chaque année la réalité de la dette de frais de justice ; puis, on surveillera le rythme de paiement. La connaissance est donc extrêmement importante.

Il y a ensuite une action d'économie à mener sur les volumes et sur les coûts.

L'économie sur les volumes passe par la responsabilisation des prescripteurs. On a entendu beaucoup de témoignages sur la prise de conscience de ceux-ci, conséquence heureuse, mécanique et naturelle de la LOLF, ces dépenses devant venir en concurrence avec d'autres.

Quant aux économies sur les coûts, il y a aussi beaucoup de facteurs d'espoir, d'abord par la massification, avec ses possibilités de mutualisation. On a parlé du fichier central d'empreintes génétiques. On vient faire un audit dans le cadre de notre programme d'audit qui avance à marche forcée. On a vu que ce qui coûtait 300 euros l'unité coûte désormais 85 euros et peut encore être abaissé à 60 euros.

La massification peut également opérer dans le cadre des écoutes téléphoniques. Plutôt que de faire une facture par écoute, il est plus intelligent de faire une facture globale, ce qui n'empêche pas un relevé détaillé.

C'est comme si nous, particulier, recevions une facture pour chaque communication téléphonique que nous passons. Il y a donc des marges de progrès, ce poste coûtant très cher.

Je pense qu'avant de parler de redotation, il faut parler de dépenses, et je crois que c'est là la philosophie de la commission des finances.

Il faut aussi, à un moment donné, que les crédits convergent vers la dépense. Cela nous ramène au problème de ce que nous appelons le « rebasage ». Je n'aime pas les mots « d'insincérité budgétaire ». Nous sommes plus technocratiques dans notre jargon.

**M. le président** - Fort heureusement, la Cour ne donnera pas d'appréciation sur la sincérité des lois de finances initiale. La Cour donnera une opinion sur la sincérité de la loi de règlement, mais ce n'est pas une raison pour avoir une loi de finances initiale manifestement insincère !

**M. Philippe Josse** - Monsieur le Président, en utilisant une sémantique différente, je convergeais vers votre option.

Ce rebasage a donc été fait puisque, depuis quatre ans, 80 millions d'euros de plus ont été inscrits en loi de finances initiale. Il est probablement encore insuffisant -et il est de la coresponsabilité des deux ministères de faire converger la dépense en la maîtrisant et les crédits en ayant une appréciation budgétaire initiale plus proche de ce que sera l'exécution.

J'ai dit que l'on n'y voit pas très clair cette année. De ce point de vue, la démarche choisie, qui a consisté à inscrire un chiffre de 370 millions d'euros, en progression par rapport à l'année précédente -tout en indiquant que le ministre de la justice, compte tenu des incertitudes, aurait un accès privilégié à la réserve de précaution de l'ensemble du budget de l'Etat- me paraît de bonne gestion.

Si tous les efforts ne suffisent pas pour maîtriser la dépense, on est convenu, au moment des arbitrages budgétaires, que 50 millions d'euros auraient vocation à être dégagés sur la réserve de précaution d'ensemble du budget de l'Etat.

Cette réserve n'est pas un gel de crédits au sens où on l'entendait traditionnellement ; ceci a été soumis à votre vote au moment de l'élaboration de la loi de finances et est expressément prévu par la LOLF, l'ensemble des programmes dotés de crédits limitatifs contribuant à hauteur d'un pourcentage forfaitaire à cette réserve de précaution du budget de l'Etat.

Le pourcentage a été fixé à 5 % et ceci a été soumis à l'appréciation du Parlement au moment du dépôt du projet de loi de finances. Ce sont 4 milliards d'euros qui sont destinés à financer tous les aléas que l'Etat peut rencontrer, avec accès du ministère de la justice à concurrence de 50 millions d'euros à cette réserve de précaution pour couvrir un éventuel écart au-delà de 370 millions d'euros.

**M. le président** - Cette réserve de précaution n'est pas constituée par un prélèvement sur les frais de justice ?

**M. Philippe Josse** - Elle est totalement forfaitaire et s'applique à l'ensemble des programmes dotés de crédits limitatifs.

**M. le président** - Il y a donc 5 % sur les frais de justice.

**M. Philippe Josse** - Absolument.

**M. le président** - C'est rassurant !

**M. Philippe Josse** - Mais logique !

**M. le président** - La parole est au président Jean-Jacques Hyst, non sans avoir remercié les intervenants pour les propos extrêmement encourageants qu'ils nous ont livrés.

**M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois** - Je me réjouis de cette initiative de la commission des finances, à la suite de l'excellent rapport de M. Roland du Luart en matière de frais de justice et du travail exceptionnel de la Cour des comptes.

M. Pichon a évoqué la possibilité d'une orientation vers une procédure accusatoire : je crois qu'il est un peu prématuré d'en parler. Il ne faudrait pas interpréter ces propos comme une orientation partagée par tous.

Par ailleurs, il faut noter que le ministère de la justice souffrait depuis toujours d'une absence totale de sens de la gestion. Je crois qu'il y a une prise de conscience réelle des outils, même si l'on sait que le ministère a eu beaucoup de mal à utiliser les nouveaux moyens de communication, notamment en matière d'informatique.

L'autonomie de la prescription inquiète par ailleurs les magistrats.

En outre, on peut en effet faire des progrès considérables en matière d'écoutes téléphoniques ou d'examens.

Ma préoccupation porte sur le coût des expertises, -et pas seulement en matière de justice pénale. On a là un gros effort à faire.

Il faudra également étudier de près la limitation des frais de justice civile et commerciale. Ce pourrait être un travail complémentaire.

Le travail est extrêmement utile, dans la mesure où il amène une prise de conscience. Là où il a été fait, c'est un progrès.

S'agissant du co-ordonnement. Je suis d'accord avec votre proposition, à condition qu'il y ait auprès des présidents et des procureurs ou des présidents de Cours d'appel et des procureurs généraux de vrais techniciens de l'administration et des finances, formés comme il convient.

Il y a bien sûr les SAR, mais le travail d'un président ou d'un procureur n'est pas de s'occuper de la gestion. C'est peut-être la tâche des greffiers et des greffiers en chef. Cela commence à l'école des greffes avec des spécialités. C'est une orientation indispensable si l'on veut moderniser le fonctionnement des juridictions et donc de la justice.

**M. le président** - Il n'est donc pas nécessaire que les gestionnaires soient des magistrats.

**M. Léonard Bernard de La Gatinais** - Les prescripteurs sont des magistrats. Il convient que les chefs de cour aient l'oeil sur cette situation.

Quant à l'évolution de la gestion au sein du ministère de la justice et au sein des cours, je crois que celle-ci est favorable. Les formations mises en place pour former nos coordonnateurs de SAR sont d'excellente qualité.

Au-delà, il y a peut-être une réflexion à mener sur le contenu de la formation initiale ou même du concours d'accès aux fonctions de greffier en chef, en l'axant plus sur la gestion.

En tout cas, les choses sont en place. Dans les SAR nous sommes plus face à des difficultés quantitatives que face à des insuffisances qualitatives. L'essentiel des coordonnateurs sont d'excellente qualité.

Pour les chefs de cour, ce sont des collaborateurs des chefs de cour de haut niveau.

**M. le président** - La parole est au rapporteur général.

**M. Philippe Marini, rapporteur général** - Ma question porte sur la frontière entre frais de justice et crédits de fonctionnement du ministère de l'intérieur d'une part et de la gendarmerie d'autre part.

Les ministères ont-ils bien analysé ces questions ? Y voit-on plus clair qu'au moment où la Cour a fait son enquête ?

**M. Philippe Josse** - C'est une question qui reste essentielle, mais qui l'est moins qu'elle ne le fut, grâce à la LOLF.

La tentation logique qui pouvait être celle de certains services de recourir aux frais de justice non soumis à contrôle disparaît, moyennant quoi il faut que l'on ait une traçabilité fine des frais de justice et de ce que l'on impute à ce poste.

On a vu qu'il s'agissait d'un indicateur de performance du ministère que de faire diminuer le montant des frais de justice par affaire.

Il faut que l'on puisse avoir une bonne traçabilité. Je dirais qu'il n'y a pas de problème pour une part importante de la dépense -empreintes génétiques, analyses biologiques, écoutes, expertises. Il n'y aura pas de difficultés pour le comptable à contrôler l'imputation qui sera faite par l'ordonnateur.

Il faudra peut-être que nos services se rapprochent. Cela a déjà été le cas pour définir un protocole sur certains sujets.

**M. Marc Moinard** - Nous nous sommes mis d'accord avec les services de police et de gendarmerie sur l'établissement d'une liste pour déterminer ce qui doit être rattaché au budget de fonctionnement des services d'enquête et non pas mis sur le compte des frais de justice.

En contrepartie, on pose le problème des transferts, ce qui n'est pas une mince affaire.

Quelques parquets ont demandé aux services d'enquête, quelles que soient les circonstances, de faire connaître la dépense qu'ils comptent effectuer avant d'engager tout frais de justice. Faire connaître, c'est déjà en discuter.

Certains parquets ont choisi un seuil de 150 euros. Cela permet de regarder davantage ce qui se passe.

**M. le président** - Peut-être les salaires des officiers de police judiciaire seront-ils un jour rattachés à la mission justice.

C'est une question qui peut se poser : cela relève-t-il de la sécurité ou de la justice ?

La parole est au rapporteur spécial.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial** - Je suis d'accord avec le directeur de cabinet et futur directeur du budget lorsqu'il souligne l'effort considérable effectué par la Nation vis-à-vis de la justice.

C'est en raison de cet effort, lorsque j'ai pris mes fonctions de rapporteur spécial, que je me suis investi dans le problème des frais de justice, trouvant regrettable que, malgré un effort considérable, 90 % de l'augmentation des dépenses de fonctionnement des services judiciaires soit consommés par les frais de justice.

Je suis confiant dans l'avenir en raison de cette comptabilité d'engagement qui se met en place, mais je suis en total désaccord avec la situation constatée. Pour 2005, le ministère de la justice avait annoncé un budget de 358 millions d'euros ; on a abouti à 487 millions d'euros.

Nous avons déjà souligné l'insuffisance de crédits à l'automne 2004. A l'automne 2005, je me suis à nouveau ému de la sincérité des crédits alloués et suis tout à fait en phase avec l'analyse de la Cour des comptes pour dire que ceux-ci ont été sous-évalués.

M. Moinard vient d'en donner la confirmation. Compte tenu du « trou » de 200 millions d'euros, il va nous falloir deux à trois ans pour digérer la réforme initiée par la LOLF, qui est une réforme salutaire.

Je rends hommage à la culture de gestion de l'ensemble des magistrats. Celle-ci progresse et je l'ai senti à travers mes auditions sur l'ensemble du territoire, mais nous sommes dans une impasse pour les deux ou trois ans à venir -sans parler du nombre de factures dont on a du mal à appréhender la mesure !

Je crois qu'il faut avoir le courage et l'honnêteté de dire que l'on parvient à inculquer cette culture de gestion grâce au travail de la chancellerie, que la LOLF est salutaire mais qu'à l'instant présent, il y a un véritable problème pour permettre l'absorption du retard des frais de justice insuffisamment évalués.

C'est du moins l'impression que j'ai à force d'écouter de nombreux chefs de cour.

**M. le président** - Cela a fait l'objet d'une évocation permanente ce matin ! C'est un pari pris par le ministère : vous serez jugés aux actes.

**M. Marc Moinard** - On a constaté dans les deux derniers mois de 2005 que le paiement des frais de justice avait doublé par rapport aux autres mois.

**M. Philippe Josse** - Nous ne connaissons pas le statut du chiffre de l'exécution 2005. Ce sera certainement un chiffre atypique et le rythme mensuel de paiement double de la normale témoigne bien du fait qu'on a résorbé le stock de factures plus qu'on n'a accru la dépense par elle-même.

Nous ne savons même pas, compte tenu des vertus de la LOLF et des efforts qui sont faits, s'il y aura réellement insuffisance.

Je me permets donc d'être moins pessimiste que le rapporteur spécial.

**M. Roland du Luart** - Je pense que nous sommes, nous, politiques, coupables de ne pas avoir mesuré l'impact financier des réformes que nous avons votées.

J'aimerais beaucoup, en liaison avec la chancellerie, que nous puissions travailler d'arrache-pied, si des projets de loi sont présentés, sur une simulation d'impact financier préalable pour éviter ces dérapages.

**M. Marc Moinard** - C'est une fonction qui a été dévolue au secrétariat général.

**M. le président** - A chaque fois que le Gouvernement viendra avec un projet de loi, s'il n'y a pas eu d'étude d'impact fine, le Sénat s'abstiendra donc de participer à la délibération !

On met de l'ordre dans l'art de légiférer.

La parole est à M. Yves Détraigne.

**M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis de la commission des lois** - Il est vrai qu'il a été souvent aussi reproché au législateur de prendre des dispositions législatives dont il ne mesurait pas l'impact pour les services judiciaires.

Je voudrais faire une observation pour dire que je constate avec satisfaction que les services du ministre de la justice ont bien progressé par rapport à ce qui n'était que des pistes de travail à la fin de l'an dernier.

Des mesures sont mises en oeuvre et des aspects très précis ont pu nous être présentés. Je crois que c'est de bon augure et que ceci va dans le sens d'un meilleur suivi de l'évolution des frais de justice et d'une plus grande responsabilisation des prescripteurs.

Ma première question portera sur la redéfinition des frais de justice. J'avais noté, au moment de la loi de finances, que l'on trouvait dans les frais de justice des mises en oeuvre de mesures alternatives ou un certain nombre de mesures relevant plus de l'aide aux victimes que de la recherche de la vérité. Un travail a-t-il été fait sur ce point ?

Seconde question : vous avez évoqué la mise en place de référents frais de justice. Le Garde des sceaux y avait également fait référence au montant de la loi de finances. Pouvez-vous nous en dire plus sur leur déploiement et sur le rôle qui leur sera assigné ?

Enfin, s'agissant de Fraijus, nous avons entendu, au moment de la loi finances, des versions différentes sur le niveau de précision du logiciel, dont on attend beaucoup en matière de responsabilisation des prescripteurs.

Ce logiciel sera-t-il accessible à chaque prescripteur ou est-ce une information réservée à l'administration centrale et aux chefs de cour ?

**M. Marc Moinard** - Fraijus est un logiciel local qui est accessible par l'intranet. Tout le monde y a accès.

Ce logiciel a déjà une histoire. La première version était une version lourde, presque inquisitoire. Les affaires étaient repérées une par une, et identifiées.

Ceci avait été mal reçu par les juridictions. La Cour d'appel de Lyon a refusé de le mettre en œuvre, estimant qu'il s'agissait là d'un travail qui ne serait pas supportable, puisque 250 emplois étaient prévus.

En second lieu, Fraijus posait le problème de la confidentialité de certains éléments de l'instruction, notamment la décision d'y faire figurer les écoutes téléphoniques.

On a donc pris en urgence la décision d'arrêter ce logiciel au coût peu supportable en proposant un logiciel plus souple qui n'a pas fait l'objet d'observations. Je crois qu'on a maintenant trouvé un point d'équilibre.

La mise en service du logiciel a dû être retardée d'un mois car on a saturé le réseau intranet.

En tout état de cause, Fraijus a été un révélateur de toutes les peurs de l'institution judiciaire.

**M. le président** - Le délégué, c'est le référé ?

**M. Marc Moinard** - Non, le délégué est un médiateur.

On disposait de médiateurs qui portaient la parole du procureur. A un moment donné, ils ont un peu échappé aux procureurs et on en a fait des délégués.

Quand le procureur décide de classer une affaire sous conditions, le délégué n'a pas autre chose à faire. C'est un traitement de l'affaire. Cela ne me paraît pas détachable.

Il y a deux catégories de délégués, des personnes physiques et les associations. Pour les associations, le coût de la mesure est le double.

Les procureurs font vite le calcul et vont de plus en plus vers les délégués, dont le tarif pour un rappel à la loi est de 8 euros. Il va falloir du reste le réévaluer car, conformément à ce qu'a relevé la Cour, nous allons enfin prélever des cotisations sociales.

Pour ce qui est des référents, le directeur des services judiciaires vous en dira un mot dans un instant.

Par ailleurs, nous mettons en place une cellule technique qui pourra être sollicitée par les juges d'instruction et tous les magistrats prescripteurs pour les aider dans les mises en concurrence de prestataires dans des domaines de haute technicité.

Je vous donne un exemple : dans le domaine des écoutes téléphoniques, les avocats ont trouvé la parade et mettent en cause l'identification de la voix. Or, peu de sociétés sur le marché procèdent aux identifications de la voix. On ne connaît même pas leurs prix.

On va donc mettre en place à la chancellerie une cellule qui repère toutes les nouvelles technologies et essaye d'avoir des référentiels de prix pour pouvoir consulter les différentes sociétés sur le marché. Les référents seront en lien constant avec cette cellule.

**M. Léonard Bernard de la Gatinais** - Le réseau de référents est constitué de magistrats ou de greffiers en chef co-désignés par les chefs de Cour d'appel.

La mission du référent est de suivre et d'analyser l'évolution des engagements et des dépenses liées aux frais de justice, de manière à prendre toute disposition ou à évoquer la situation en cas de dérive constatée. Il s'agit donc d'assurer au plus près le suivi de l'évolution des frais de justice avec le service de l'administration régionale.

Il fallait que quelqu'un s'en préoccupe et soit clairement identifié au niveau de la Cour et des juridictions, afin de faciliter l'échange entre les uns et les autres.

Ce réseau a aussi vocation à faciliter la mise en concurrence des spécialistes et à aider les magistrats dans leur rôle de juge taxateur. Tout le monde ne peut avoir une polyvalence absolue et une connaissance exhaustive en toute matière, dans toute technique, pour savoir quel est le meilleur spécialiste au meilleur coût.

Il ne s'agit pas de guider la prescription mais de renseigner utilement le magistrat sur tel ou tel type de technique, étant entendu qu'au ministère, la cellule a aussi vocation à aider tout magistrat prescripteur qui souhaiterait se renseigner sur des prescriptions hors normes justifiant une analyse technique, afin d'avoir le recul nécessaire pour appréhender la véritable technicité de l'expert qu'il va devoir désigner et le coût de la prestation.

Voilà l'esprit et la réalité des référents frais de justice qui sont aujourd'hui déployés dans toutes les juridictions.

Ils vont être réunis le 22 mars de façon à évoquer le contenu de leur mission et ce qu'on attend d'eux.

**M. le président** - Comment est perçue une affaire comme celle du juge d'instruction qui prend un hélicoptère pour aller reconstituer les circonstances de la mort d'un ours abattu dans les Pyrénées ? C'est un cas d'école ?

**M. Jean-Marie Huet** - Il y a un certain nombre d'autres exemples que l'on pourrait citer et sur lesquels il faut que l'on puisse avoir, entre le juge du siège et le parquet, le temps de la réflexion, de la responsabilisation, afin que la mesure soit parfaitement adaptée à la nécessité de manifestation de la vérité.

**M. le président** - Nous sommes dans une démocratie médiatique ; il peut arriver que tel ou tel magistrat soit pris sous le poids des médiats pour déclencher des frais de justice quelquefois disproportionnés. On répond parfois plus à une gesticulation qu'à une nécessité pour faire émerger la vérité.

**M. Marc Moinard** - C'est pourquoi il faut que le référent soit de très haut niveau. On voulait que ce soit les chefs de juridiction. Au niveau des Cours d'appel, ce ne peut être les chefs de cour eux-mêmes, mais il faut que ce soit des gens qui aient toute la confiance des chefs de cour -la plupart du temps, ce sont leurs secrétaires généraux qui ont été désignés- pour que, dans des hypothèses de cette nature, il y ait un contact possible entre les chefs de cour et l'intéressé.

Il faut revenir à quelque chose de raisonnable. La centrale ne peut le faire. On serait soupçonné tout de suite.

S'agissant de la cellule d'aide à la décision, il existe d'ores et déjà à la centrale, pour les affaires financières, un conseiller qui donne son avis sur le coût de

l'expertise. La question s'est posée de savoir s'il ne faudrait pas, quelle que soit la nature de l'expertise, lorsque celle-ci dépasse un certain montant, que le prescripteur ait l'obligation de saisir la cellule pour obtenir son avis, sans pour autant être tenu de le suivre.

Cela n'a pas été tranché. On est toujours dans la liberté de prescription, mais on pourrait aller vers une saisine obligatoire de la cellule.

**M. Jean-Marie Huet** - Sous réserve de l'urgence.

**M. le président** - Tout cela est compatible. Ce qu'il faut, c'est savoir ce que l'on fait et pouvoir en rendre compte.

La parole est aux commissaires.

**M. Jean-Claude Frécon** - J'aimerais avoir une explication sur le problème de l'évaluation des arriérés.

Vous avez parlé d'une évaluation grossière de 40 %.

**M. Marc Moinard** - On ne sait pas où on en est.

Ce qui nous a inquiétés, c'est que certains mémoires remontaient à 2004. On a donc une incertitude.

Le chiffre de 200 millions d'euros peut donc être excessif -je le souhaite en tout cas.

**M. le président** - Il sera dit que ce chiffre est totalement aléatoire.

**M. Jean-Claude Frécon** - Concernant les « travailleurs clandestins » du ministère de la justice que sont les experts, il est surprenant de voir ce qui se passe par rapport à d'autres administrations et dans les collectivités locales : c'est choquant !

**M. Marc Moinard** - On est arrivé à un accord à 90 % avec le directeur de la sécurité sociale, sauf pour une catégorie d'experts indépendants non affiliés. Cet accord n'est pas finalisé. Le dossier est resté en suspens pendant plusieurs années ; il a été repris il y a quatre mois. Une forfaitisation va être mise en place.

**M. Jean-Claude Frécon** - Je le souhaite, car cela ne fait pas bon effet.

**M. Marc Moinard** - Je suis d'accord.

**M. Jean-Claude Frécon** - Enfin, vous avez affirmé que, pour les frais de justice commerciaux, la situation était peut-être pire. Peut-on avoir un rapport à ce sujet -bien que cela ne relève pas du sujet traité aujourd'hui ?

**M. Marc Moinard** - Certes, on doit mieux dépenser partout.

C'est la première fois que l'on s'intéresse vraiment aux frais de justice commerciaux, qui ont augmenté de 25 % en 2005.

**M. Jean-Claude Frécon** - J'ai personnellement beaucoup apprécié cette réunion et j'en remercie le ministère.

**M. le président** - S'agissant des frais de justice commerciale, certains frais d'expertise sont directement pris en charge par les sociétés concernées. On a du mal à les évaluer. Dans de très nombreuses affaires, tout l'argent part dans des frais

d'auditeurs et d'experts. Je suis frappé de voir à quel point une industrie se développe pour expliquer les lois. Quand il y a des licenciements, on fait appel à quelques cabinets spécialisés, constitués généralement d'anciens de l'administration. Cela représente des prélèvements assez extraordinaires.

L'évaluation de la complexité des lois est un vrai sujet. On se demande ce qui reste dans les entreprises une fois payés tous ceux qui interviennent pour expliquer ce qu'il faut faire, tant à l'administration qu'aux entreprises. Ce que vous voyez donc passer en frais de justice commerciale ne représente selon moi qu'une toute petite partie, l'essentiel étant supporté directement par les entreprises concernées.

Que représentent les frais de numérisation des pièces ? Est-ce une ligne des dépenses qui tend à se développer ?

**M. Marc Moinard** - On ne la trouve pas dans la nomenclature qui concernait les postes supérieurs à 9 millions d'euros.

**M. le président** - Le mouvement engagé est très positif. Il ne faut pas attendre d'emblée la perfection. En revanche, la dynamique est impressionnante.

Y a-t-il d'autres questions ?

S'il n'y en a pas, nous allons conclure.

J'ai été très positivement impressionné par cette audition. S'il fallait une argumentation en défense et illustration de la LOLF, je pense que cette audition serait une référence absolue.

Je voudrais rendre hommage aux représentants du ministère de la justice car, ici, la démonstration est faite que deux principes constitutionnels sont compatibles. Il n'est pas question de porter atteinte à l'indépendance des magistrats ; en revanche, les magistrats ont l'obligation de rendre compte. C'est une chose ; autre chose est de brider la dépense.

Il ne s'agit pas ici de cela mais de permettre aux magistrats d'y voir clair, sans quoi l'Etat, dans ses fonctions régaliennes, est en péril, car on ne pourra pas faire face à des évolutions non maîtrisées des dépenses publiques.

Ce qui est engagé ici est donc très impressionnant. J'espère qu'il en sera tenu compte dans les prochaines rentrées solennelles des juridictions. La LOLF a été un grand sujet de commentaires, avec quelquefois de l'irritation perceptible chez certains chefs de cours.

Il est vrai que le ministère de la justice avait des marges de progression, mais il les emprunte avec méthode et détermination, vous en avez témoigné les uns et les autres, Messieurs les directeurs, sous le contrôle bienveillant et optimiste du futur directeur du budget. Voilà qui est parfaitement encourageant.

Je comprends les craintes exprimées par Roland du Luart et par Yves Détraigne, dans une moindre mesure, mais nous sommes ici dans un pacte de confiance. Encore une fois, la loi de finances initiale est encore quelquefois un sujet de communication.

Elle peut être exposée à des gesticulations médiatiques. La seule loi de finances réelle, c'est la loi de règlement et nous nous retrouverons si vous le voulez

dans un peu plus d'un an pour constater ce qu'il en est. On y verra beaucoup plus clair sur ces arriérés extrêmement difficiles à évaluer.

Je retiens les commentaires que vous avez faits, notamment ceux de M. Philippe Josse : 2005 étant « évaluatif », chacun a compris qu'il fallait essayer de « vider les tiroirs », toutes les factures antérieures tombant en 2006 étant malvenues, parce que venant en régime « limitatif »..

On essaiera d'y porter remède avec une constatation plus juste des engagements au 31 décembre, afin de constater la dette effective. On va sortir d'une logique de trésorerie pour faire vivre les principes des créances acquises et des dettes engagées.

Je crois pouvoir dire que c'est une audition extrêmement encourageante, qui apporte de l'eau au moulin de la LOLF.

Merci de vous être prêtés de si bon gré à cet exercice. Je vous remercie au nom de tous les membres de la commission des finances et au nom des membres de la commission des lois.

Je remercie M. Yves Détraigne de s'être privé d'une réunion de commission pour rester avec nous.

Je me réjouis d'ailleurs de la coopération très étroite entre la commission des lois et la commission des finances. Nous sommes là dans la bonne direction.

Je demande aux membres de la commission des finances de rester un instant car il va falloir que nous nous prononcions sur l'opportunité de rendre cette audition publique. Je pense que vous souhaitez avec impatience que nous puissions publier cette enquête de la Cour et les propos tenus par les uns et par les autres. Nous vous ferons parvenir le compte rendu de vos propos afin que vous puissiez les viser et éventuellement les corriger.

Je ne doute pas qu'il s'agira d'un document relatant fidèlement tout ce qui s'est dit ce matin et que ce sera une bonne contribution à la LOLF. Je suis certain que ceux d'entre nous qui se rendront à l'invitation des chefs de cour dans les premiers jours de l'année judiciaire 2007 entendront des propos très rassurants sur les conséquences de la LOLF, car la LOLF n'est pas là pour brider la dépense, mais pour éclairer, mettre de la lumière dans toutes les pièces de la maison publique, y compris dans les juridictions.

Puis-je considérer que la commission des finances est d'accord pour la publication ? Merci.

**La séance est suspendue à 12 heures 10.**

## **ANNEXES**

**ANNEXE 1 : COMMUNICATION DE LA COUR DES  
COMPTES À LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT  
SUR LES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE**

**ANNEXE 2 : PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COUR  
DES COMPTES : COURRIER DE M. PHILIPPE SÉGUIN,  
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES**



**COMMUNICATION AU PRESIDENT DE LA COMMISSION DES  
FINANCES, DU CONTROLE BUDGETAIRE  
ET DES COMPTES ECONOMIQUES DE LA NATION DU SENAT**

**Article 58, 2<sup>o</sup>, de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001  
relative aux lois de finances**

**Articles L. 132-4 et L. 135-5 du code des juridictions financières**

**LES FRAIS DE JUSTICE PENALE**

**NOVEMBRE 2005**

Par lettre du 1<sup>er</sup> mars 2005, le président de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58, paragraphe 2°, de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, un contrôle sur les frais de justice. Le secrétariat de la commission des finances et le secrétariat général de la Cour sont toutefois convenus de limiter le champ de l'enquête aux frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, plus communément appelés frais de justice criminelle ou frais de justice pénale.

La présente enquête a été conduite par des questionnaires et entretiens auprès de la chancellerie (direction des services judiciaires, direction de l'administration générale et de l'équipement) et du département comptable du ministère de la justice, par la vérification de pièces justificatives de l'administration centrale et d'un échantillon de juridictions (années 2003 et 2004)<sup>1</sup>, enfin, par un contrôle sur place au sein de la cour d'appel de Lyon. Certaines des constatations qui suivent sont issues de l'enquête récemment conduite par la Cour sur la gestion des moyens des parquets judiciaires.

Au terme de son instruction, la Cour a adressé un relevé de constatations provisoires au ministère de la justice (directeur des services judiciaires, directeur de l'administration générale et de l'équipement, directeur des affaires criminelles et des grâces), au directeur général de la police nationale, au directeur général de la gendarmerie nationale, au directeur du budget et au contrôleur financier. Certaines observations provisoires ont également été portées à la connaissance du premier président de la cour d'appel de Lyon et du procureur général près ladite cour, au directeur de la réforme budgétaire et au directeur de la sécurité sociale. Après avoir examiné les réponses qu'elle a reçues du secrétaire général du ministère de la justice, des chefs de la cour d'appel de Lyon et du directeur général de la police nationale, la Cour a arrêté les observations définitives suivantes.

\*

Représentant, avec 320 millions d'euros de dépenses en 2004, un volume supérieur au budget de fonctionnement des juridictions (225 M€), les frais de justice pénale ont été financés sur la base de crédits évaluatifs. Cette dérogation au principe du caractère limitatif des crédits prendra fin au 1<sup>er</sup> janvier 2006 avec la mise en œuvre des dispositions de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001. Dans le nouveau dispositif, les crédits afférents aux frais de justice seront fongibles avec les crédits de fonctionnement des juridictions, voire, dans le cadre de la fongibilité asymétrique, avec les dépenses de personnel au sein du programme Justice judiciaire de la mission Justice.

Les investigations menées dans le cadre de la présente enquête ont mis en évidence la forte croissance des frais de justice, avec une tendance accentuée sur la période récente.

---

<sup>1</sup> Tribunaux de grande instance de Bar-le-Duc, Bourg-en-Bresse, Libourne, Toulon et Tours, cours d'appel de Douai et Rennes, déjà inclus dans le cadre d'une enquête récente de la Cour sur les moyens des parquets judiciaires.

Plusieurs facteurs concourent à cette évolution : une demande sociale forte en matière d'élucidation des infractions, l'entrée en vigueur de nombreux textes législatifs et réglementaires tendant à rendre la procédure plus complexe et à instituer des dépenses obligatoires, l'apparition de techniques d'investigation coûteuses, notamment en matière de téléphonie et de police scientifique. S'y ajoute, de la part des personnes habilitées à engager les frais de justice, une vigilance insuffisante à l'égard de dépenses jusque là non contingentées. Le passage à un régime de crédits limitatifs intervient donc dans un contexte peu propice à la stabilité des coûts et caractérisé par des pratiques peu rigoureuses.

## **I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE : DES FLUX MAL MAÎTRISÉS**

### **1.1 La dérive des dépenses**

Avec plus de 304 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2005<sup>2</sup> contre 198 millions d'euros en 2000, les frais de justice pénale représentent près de 80 % de l'ensemble des frais de justice contre 69 % en 2000. Ces crédits sont traditionnellement retracés à l'article 10 (frais de justice criminelle, correctionnelle et de police) du chapitre 37-11. Un chapitre 37-30, article 30, décrit depuis 2004 les crédits faisant l'objet d'une expérimentation de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (Lyon en 2004, huit autres cours d'appel en 2005) ; s'y ajoute, en 2005, l'article 20 du chapitre 39-01, qui concerne les frais de justice pénale au sein de la cour d'appel de Lyon.

Appréciés non plus en termes de crédits mais de dépenses, les volumes financiers en cause ont connu, comme le montre le tableau n° 1 ci-dessous, une croissance particulièrement vive, notamment au cours de la période la plus récente.

Après un doublement entre 1988 et 1995, les frais de justice ont progressé à un rythme plus contenu jusqu'en 2001, avec une augmentation des frais de justice pénale de l'ordre de 4,5 % par an<sup>3</sup>. Cette relative stabilisation résultait, parmi d'autres facteurs, de la volonté affichée par le ministère d'une meilleure connaissance et d'une utilisation plus rationnelle de la dépense, notamment dans le cadre d'une circulaire du garde des sceaux du 16 avril 1996 et d'un système de « bonus » en crédits complémentaires de fonctionnement alloués aux cours d'appel ayant obtenu les meilleurs résultats dans la maîtrise des frais de justice.

*Tableau n° 1 : Evolution des frais de justice pénale 1995-2004 (en M€)*

---

<sup>2</sup> 173,8 M€ au chapitre 37-11, article 10 (frais de justice criminelle), 89,8 M€ au chapitre 37-30, article 30 (expérimentations locales, frais de justice, qui englobe l'ensemble de ces dépenses au sein de sept cours d'appel concernées et non les seuls frais de justice pénale), 40,9 M€ au chapitre 39-01, article 20 (cour d'appel de Lyon).

<sup>3</sup> Hausse de 30 % sur six ans, avec + 2 % en 1996, + 11,6 % en 1997, + 7,2 % en 1998, - 1,7 % en 1999, + 6 % en 2000 et + 2,4 % en 2001.

Chapitre 37-11, article 10	1995	2000	2001	2002	2003	2004	Δ 04/00
Indemnités payées aux jurés	7,7	10,2	12,1	13,3	14	15,2	+ 49 %
Indemnités et frais payés aux médiateurs du procureur chargés d'une mission de médiation	2,6	8,3	8,3	8	8,1	9	+ 8 %
Honoraires et indemnités accordés aux interprètes	3	5,1	5,7	7,5	9,8	11	+ 116 %
Emoluments et indemnités alloués aux huissiers	14,7	15,1	14,2	14,4	15,8	16,9	+ 12 %
Frais postaux en matière pénale	9,8	12,3	13	12,7	13,3	15,1	+ 23 %
Frais de saisie ou de mise en séquestre ou en fourrière, scellés	7,4	15,3	12,1	12,7	14,7	19,8	+ 29 %
Frais de réquisitions France Télécom	15,5	12,7	11,7	13,6	18,7	23,4	+ 84 %
Frais de location de matériels d'interception	5,4	5,7	7,1	9,7	12,4	17,5	+ 207 %
Honoraires et indemnités alloués pour des examens psychiatriques, médi-co-psychologiques ou psychologiques	8	12,3	12,9	14	15,6	17,3	+ 41 %
Honoraires et indemnités alloués pour des examens toxicologiques, biologiques ou radiologiques	5,2	10,8	11,8	14,5	20,2	27,8	+ 157 %
Honoraires et indemnités alloués pour autres examens médicaux	12,9	20,9	21	21,7	26,6	32	+ 53 %
Expertises non tarifées	13,5	16,9	18,2	19,6	23,1	25,4	+ 50 %
Frais de réquisitions adressées aux opérateurs de télécommunications autres que France Télécom	0	2,9	5	12,5	22,8	42,5	+ 1365%
Autres dépenses sans ordonnancement	26,8	25,2	26,5	28,5	31,1	40,7	+ 62 %
Dépenses avec ordonnancement métropole	8,3	5,2	3,6	4,8	5,3	6,6	+ 27 %
<b>Total article 10</b>	<b>140,7</b>	<b>178,9</b>	<b>183,2</b>	<b>207,5</b>	<b>251,5</b>	<b>320,2</b>	<b>+ 79 %</b>

*Source : ministère de la justice*

[Ont été retenus les paragraphes retraçant des dépenses supérieures à 6 M€. Les autres paragraphes ont été regroupés sous la rubrique « autres dépenses sans ordonnancement », qui comprend notamment les indemnités accordées aux témoins et parties civiles, les frais de traduction, les enquêtes sociales ou de personnalité, les médiateurs et le contrôle judiciaire.]

Au contraire, une forte accélération a marqué les années 2002 (+ 13,3 %), 2003 (+ 21,2 %) et 2004 (+ 27,1 %). Dans certains ressorts, l'augmentation a dépassé 40 %. Parmi les postes significatifs, les hausses les plus rapides concernent les réquisitions des opérateurs de télécommunications (+ 59 % en 2003 puis 2004), la location de matériels d'interception téléphonique (+ 27 % en 2003, + 41 % en 2004) et les examens toxicologiques et biologiques (+ 39 % en 2003, + 38 % en 2004).

Les dépenses liées aux opérateurs de télécommunications connaissent une évolution apparemment incontrôlée : pour France Télécom, les augmentations annuelles dépassent 16 % en 2002, 37 % en 2003 et 26 % en 2004 ; pour les autres opérateurs, les hausses sont de l'ordre de 150 % en 2002, 82 % en 2003 et 87 % en 2004. Pour la location des matériels d'interception, les progressions au cours des mêmes années sont de 37 %, 27 % et 41 %. Au total, les frais relatifs à la téléphonie représentent désormais plus de 21 % des frais de justice pénale, contre 11 % en 1995.

Si, en sens inverse, l'évolution de certains postes (médiations, huissiers, frais postaux) est plus contenue, les frais de justice pénale connaissent globalement une hausse tendancielle qui dépasse 20 % par an.

## **1.2 Une information partielle**

Dans son référé au garde des sceaux du 13 juillet 1991 relatif aux frais de justice, la Cour des comptes avait notamment constaté le caractère « très embryonnaire » de l'organisation mise en place à la chancellerie et dans les tribunaux pour suivre les frais de justice, en particulier dans le domaine statistique.

Un réel effort a été consenti depuis cette date pour améliorer l'information du ministère et des juridictions. Aux termes de la circulaire du 16 avril 1996 précitée, chaque cour d'appel est tenue de présenter à la direction des services judiciaires un rapport semestriel sur l'évolution de la dépense pénale dans son ressort. La chancellerie suit par ailleurs l'évolution de la dépense au niveau national, par nature de frais, sur la base des données communiquées mensuellement par l'agence comptable centrale du trésor (ACCT).

Si les obligations mises à la charge des cours d'appel sont dans l'ensemble respectées, les progrès ainsi enregistrés demeurent insuffisants.

En premier lieu, l'information en provenance des juridictions est parfois tardive, compte tenu des longs délais de transmission des rapports émanant de certaines cours d'appel.

Elle est, en deuxième lieu, souvent approximative, les chiffres émanant des cours d'appel pouvant différer sensiblement des données de la direction générale de la comptabilité publique. Pour les frais de justice criminelle, des écarts de plus de 20 % ont ainsi été enregistrés entre les chiffres de certaines cours d'appel et les chiffres de l'ACCT.

En troisième lieu, le double système de recueil par la chancellerie des données des cours d'appel et de l'ACCT repose sur la consolidation semestrielle des paiements effectués par les régies et des ordonnances de paiement de l'administration centrale. Il s'agit donc d'un suivi des décaissements, qui ne permet en rien d'appréhender le montant des dépenses engagées ni même des charges échues.

En quatrième lieu, la nomenclature des frais de justice criminelle est peu adaptée au pilotage et au suivi statistique de ces dépenses. Les tableaux de bord semestriels sont particulièrement lourds à alimenter, avec une nomenclature comportant vingt-cinq paragraphes (plus une rubrique « autres frais »), dont onze ont représenté en 2004 une dépense inférieure, pour la France entière, à 4 M€. En sens inverse, certaines rubriques apparaissent trop globales (« examens psychiatriques, médico-psychologiques ou psychologiques », « examens toxicologiques, biologiques ou radiologiques ») ou imprécises (« autres examens médicaux », « autres frais ») et ne se prêtent pas, faute d'une approche plus fine, aux études d'impact et aux simulations qu'appelleraient les projets de réforme du droit pénal ou de la procédure pénale.

Dans ces conditions, les statistiques de dépenses n'ont au mieux qu'une valeur indicative. Les variations erratiques enregistrées d'un semestre à l'autre, voire d'une année à l'autre, sont privées de signification<sup>4</sup>. Au surplus, il est regrettable que la chancellerie ait limité les statistiques à l'indication de la dépense globale, sans que soient distinguées la volumétrie et l'évolution du coût unitaire des prestations. Selon le ministère de la justice, l'absence de données sur les volumes d'actes s'expliquerait, outre les imperfections de la nomenclature budgétaire déjà évoquées, par l'hétérogénéité des logiciels informatiques qui équipent les régies des juridictions. Cette situation est d'autant plus regrettable que de telles indications seraient précieuses en matière d'analyse, d'anticipation de la dépense et dans la recherche d'économies à obtenir sur certains actes. Un renforcement des moyens statistiques, notamment informatiques, dont sont dotées les régies des juridictions, apparaît comme le préalable nécessaire à une politique de maîtrise des coûts.

### **1.3 L'insincérité des dotations budgétaires**

Quoique ces crédits aient jusqu'à présent revêtu un caractère évaluatif, le montant des dotations afférentes aux frais de justice est inscrit dans la loi de finances initiale. Pour la sincérité de la présentation budgétaire, il est important qu'il soit estimé aussi précisément que possible. L'estimation des crédits repose actuellement sur deux éléments : la prise en compte de l'évolution tendancielle de la dépense et la mesure de l'impact de réformes législatives ou réglementaires intervenues ou envisagées.

Or, ces deux paramètres sont relativement mal mesurés par les services de la chancellerie : l'analyse tendancielle revêt un caractère largement empirique en l'absence de données volumétriques sur le nombre des affaires par type de prescription (voir ci-dessus) ; l'ampleur et la fréquence des réformes du droit pénal et de la procédure pénale au cours de la période récente, ainsi que les limites des statistiques exploitables ont rendu très aléatoire la mesure de l'incidence de ces textes, d'autant que, comme il a été exposé ci-dessus, la nomenclature des frais de justice s'y prêtait mal.

---

<sup>4</sup> Bien souvent, les tribunaux n'exigent pas de leurs prestataires, pour les réquisitions à exécution successive, l'envoi périodique de mémoires. Aucune dépense n'est alors constatée jusqu'au terme de la prestation. Ainsi une juridiction de l'importance du tribunal de grande instance de Tours n'a réglé, en 2002, que 0,3 M€ de frais de gardiennage, contre plus de 22 M€ l'année précédente, non à la suite d'une politique énergique de réduction des mises en fourrière ou sous scellés mais du fait de l'absence de toute facture, aucun véhicule n'ayant été restitué au cours de l'année.

En conséquence, il a été constaté sur la période récente, comme le montre le tableau n° 2, une distorsion croissante entre les crédits inscrits en loi de finances initiale, les dotations finales et les dépenses de l'exercice. Si, jusqu'en 2002, les crédits ouverts en loi de finances initiale permettaient de financer la totalité des dépenses de l'exercice, ce n'est plus le cas depuis 2003.

Cette différence résulte, à l'évidence, d'une sous-estimation importante des dépenses en loi de finances initiale, les crédits ayant été inscrits en 2004 et 2005 à un niveau sensiblement inférieur à celui que l'on pouvait raisonnablement attendre compte tenu de la dynamique des dépenses. L'insincérité du budget est encore plus marquée pour les seuls frais de justice pénale : ainsi, en 2004, les crédits initiaux ont été fixés au niveau des crédits de l'exercice 2003, alors même que le ministère anticipait une hausse de 56 M€, qui a d'ailleurs été dépassée en exécution puisque l'augmentation des dépenses a été finalement de près de 90 M€ sur l'année.

Il en résulte, depuis trois ans, un écart croissant et préoccupant entre les crédits ouverts au chapitre 37-11 et les dépenses de l'exercice : 3,4 M€ en 2003, 61 M€ en 2004 (dont 56 millions au seul titre des frais de justice criminelle) et une estimation de l'ordre de 140 M€ en 2005, soit plus du 40 % de la dotation initiale.

*Tableau n° 2 : Evolution des crédits et des dépenses 2003-2005 (en M€)*

<b>Chapitre 37-11</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Dotation n-1</b>	293,2	314,4	327,1
<b>Dotation demandée</b>	311,2	373,5	524
<b>Loi de finances initiale</b>	310,1	338,1	358,1
<b>Dotation finale (crédits ouverts)</b>	338,1	357,8	378 <sup>(1)</sup>
<b>Dépenses</b>	341,5	419	Dépassement estimé à 140 M€ <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Données provisoires au 1<sup>er</sup> octobre 2005.

*Source : ministère de la justice et ACCT.*

On relèvera que la direction du budget n'a pas contesté l'analyse de la Cour concernant l'insincérité du budget des frais de justice.

S'il a eu jusque là peu d'incidence en régime de crédits évaluatifs, le caractère insincère des prévisions budgétaires pourrait emporter des conséquences très préoccupantes avec le caractère désormais limitatif, pour le programme Justice judiciaire, des crédits ouverts par la loi de finances initiale, surtout dans un contexte de forte hausse des dépenses : les frais de justice pénale ont représenté en 2004 plus de 14 % du budget des services judiciaires. Compte tenu de son ampleur, la sous-dotation qui affecte le budget consacré aux frais de justice pour 2005 pourrait entraîner des dépassements de crédits qui, pour autant qu'ils puissent être financés par simple redéploiement, absorberaient l'essentiel des marges de manœuvre du programme et pourraient compromettre le fonctionnement des juridictions.

## **II. UN ENCADREMENT INSUFFISANT**

### **2.1 L'inadaptation du cadre réglementaire**

#### a) Les contraintes de la tarification

L'article 800 du code de procédure pénale (CPP) renvoie à un règlement d'administration publique (décret en Conseil d'Etat) la détermination des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police. Il prévoit que ce texte fixe notamment le tarif, les modalités de paiement et de recouvrement ainsi que les voies de recours applicables.

Toute modification des tarifs exige donc un décret en Conseil d'Etat. La lourdeur de cette procédure contribue à en expliquer la rareté ; la dernière refonte en la matière a procédé d'un décret du 18 mars 1999. Les revalorisations sont partielles, tardives et ne correspondent pas à la réalité du coût supporté par les prestataires. Par exemple, les expertises en matière de fraudes commerciales donnent lieu à l'allocation d'une somme de 12,96 € pour le premier échantillon, y compris les frais de laboratoire, montant inchangé depuis un décret du 28 janvier 1981 (art. R. 116 CPP) ; la rémunération des interprètes traducteurs est de 14,79 € pour la première heure à Paris, 13,26 € dans les autres départements (art. R. 122 CPP<sup>5</sup>) ; l'indemnité de service d'audience des huissiers est limitée, depuis un décret du 6 mai 1988, à 10,67 € pour le service d'une audience du tribunal correctionnel et à 7,62 € pour le service d'une audience du tribunal de police (art. R. 179 CPP) ; le gardien de pièces placées sous scellés reçoit une allocation, non revalorisée depuis un décret du 28 janvier 1981, de 0,46 € par jour à Paris, 0,30 € en province (art. R. 147 CPP).

---

<sup>5</sup> Etant observé qu'une majoration de 25 % est accordée lorsque la traduction porte sur une langue autre que l'anglais, l'allemand, l'espagnol ou l'italien (art. R. 122, al. 3 du CPP), majoration qui trouve à s'appliquer dans la grande majorité des cas.

Les personnes auxquelles s'adressent les réquisitions participent au service public de la justice. Cependant, le maintien de tels tarifs, parfois totalement irréalistes, que n'a pas contesté la direction du budget, ne favorise pas l'appel aux prestataires les plus qualifiés, qui sont en droit d'exiger une juste rémunération de leur intervention. Il peut même constituer une incitation à la fraude, laquelle peut porter sur le nombre, sur la nature ou sur la durée des actes<sup>6</sup>.

Enfin il convient de relever que la tarification ne s'applique pas à certains des postes de dépenses les plus importants et les plus dynamiques : opérateurs de télécommunications, location de matériels d'écoute, analyses génétiques... Une telle situation présente de graves inconvénients lorsque la prestation en question ne peut donner lieu à aucune mise en concurrence. Il en va notamment ainsi en matière de téléphonie, où l'Etat, bien que disposant du pouvoir de réquisition, apparaît comme un client « captif » puisqu'il ne peut requérir que l'opérateur de la ligne téléphonique.

#### b) La rigidité de la règle du rattachement

Le principe du rattachement des frais à une procédure identifiée (« facturation à l'acte ») constitue un frein à une gestion active des dépenses, alors même qu'il serait utile de chercher à globaliser les commandes ou de mutualiser les moyens. Ainsi, en matière de location de matériels d'enregistrement, la location annuelle d'un appareil successivement utilisé pour plusieurs affaires et, éventuellement, au profit de plusieurs juridictions, serait plus avantageuse que la facturation, actuellement pratiquée au coup par coup, de la location d'appareils qui, dans les faits, sont utilisés en permanence par les services de police les plus importants. De même, chaque interception téléphonique exige aujourd'hui une ouverture de la ligne, facturée 172 euros par France Télécom, et un abonnement provisoire de 25,40 euros par mois (contre 13 € TTC pour un abonnement ordinaire) alors que l'ouverture d'une ligne permanente permettrait le renvoi de l'ensemble des communications interceptées pour un coût moindre.

La ventilation systématique des frais par procédure présente d'autant moins d'intérêt que les frais de justice criminelle visés à l'article R. 92 du code de procédure pénale restent, en application de l'article 800-1 dudit code, à la charge de l'Etat, sans aucun recours envers les condamnés. Elle représente aussi un coût en gestion, selon les prestataires, qui ne manquent pas de le répercuter dans leur facturation.

## **2.2 Un suivi lointain**

Dans leur majorité, les chefs de juridiction semblent considérer l'augmentation des frais de justice comme un phénomène inéluctable, lié à la hausse de l'activité judiciaire, à la multiplication des dépenses rendues obligatoires par le législateur et aux habitudes des officiers de police judiciaire (OPJ), lesquels seraient peu attentifs ou peu sensibles au coût de mesures qui ne s'imputent pas sur le budget du ministère dont ils dépendent.

---

<sup>6</sup> Dans certains ressorts, à s'en tenir aux mémoires d'autopsie, les cadavres seraient systématiquement découverts en état de décomposition avancée. Le tarif dans ce cas (238 €) est plus élevé que pour une autopsie simple (138 €).

Confrontés, de plus, à la multiplicité des services enquêteurs, à l'égard desquels ils ne disposent pas d'une autorité complète, les parquets renoncent en général à donner des directives destinées à rationaliser les frais de justice pénale. Pour l'instant, les procureurs se bornent à relever les anomalies les plus caractérisées et, de loin en loin, à contester les mémoires manifestement abusifs. A cet égard, les efforts de sensibilisation déployés au sein de plusieurs juridictions de la cour d'appel de Lyon, qui expérimentent depuis 2004 les nouvelles règles de gestion budgétaires de ces dépenses, ne peuvent qu'être encouragés. Leur efficacité sera d'autant mieux assurée qu'un dialogue sur l'opportunité du volume et de la nature des mesures d'investigation sera maintenu entre le magistrat instructeur ou du parquet et l'officier de police judiciaire dans le cadre des enquêtes préliminaires, de flagrance ou sur commission rogatoire.

Faute, jusqu'à présent, d'orientations claires au niveau national, régional ou de chaque juridiction, il n'est pas surprenant que les dépenses soient fréquemment engagées par les OPJ sans considération de leur coût potentiel : réquisition au libellé imprécis, sans délai d'exécution et sans durée, recours à des moyens surdimensionnés<sup>7</sup>, désignation d'experts géographiquement éloignés pour des analyses courantes, dont découlent des frais de déplacement élevés...

Compte tenu de la diversité des pratiques, l'échelon le plus approprié pour le recensement et la diffusion des bonnes pratiques semblerait, en première analyse, devoir être celui de la cour d'appel. Or les tableaux semestriels de dépenses sont peu exploités au-delà de leur envoi à l'administration centrale alors que, malgré les limites précédemment exposées, ils devraient permettre d'effectuer des comparaisons entre juridictions, de demander des précisions sur le sens de certaines évolutions et, le cas échéant, d'inviter les tribunaux à modifier leurs pratiques. Très rares sont les cours d'appel qui se livrent à une étude précise des facteurs d'évolution des frais de justice ou au simple recensement des bonnes pratiques dans leur ressort. Elles ne se mettent dès lors pas en situation de jouer un rôle utile dans la nécessaire maîtrise de ce poste.

La chancellerie devrait contribuer davantage à la définition de pratiques pertinentes et homogènes, grâce à la centralisation des données statistiques disponibles, à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires et à la possibilité de commander et de diffuser des études criminologiques sur la recherche des infractions et l'identification des auteurs. Toutefois, si l'administration centrale a amélioré sa connaissance des frais de justice par juridiction et par type de dépense, les compétences demeurent dispersées entre la direction des services judiciaires, qui procède à ce recensement, la direction des affaires criminelles et des grâces, qui oriente la politique pénale des procureurs, et la direction des affaires générales et de l'équipement, qui négocie les conventions nationales avec les principaux prestataires.

---

<sup>7</sup> Par exemple, réquisition d'un garage pour le gardiennage de matériel audiovisuel.

L'effort de sensibilisation des chefs de juridiction par la chancellerie remonte à la circulaire précitée du 16 avril 1996. Une nouvelle circulaire du 14 octobre 1997 a permis d'améliorer la gestion du chapitre 37-11, avec la désignation, au sein de chaque cour d'appel, d'un agent chargé du suivi de la dépense et, pour l'arrondissement, d'un fonctionnaire référent, nommé parmi les greffiers en chef. Il était également demandé la diffusion de montants indicatifs d'honoraires non réglementés. Les cours d'appel ne se sont guère prêtées à cet exercice de « bonnes pratiques », ce qui est regrettable. Quant à la circulaire du 30 mars 1998, qui contenait des « questions-réponses » relatives à la prise en charge des frais de justice et formulait des recommandations sur l'harmonisation et la rationalisation des pratiques, elle appellerait une mise à jour. Malgré l'évolution des dépenses, aucune circulaire générale n'est en effet intervenue depuis lors en dehors du bilan statistique annuel.

L'investissement incontestable consenti par la direction des services judiciaires depuis 1996 a eu peu d'effets, puisque les juridictions n'ont pas été en mesure de satisfaire aux objectifs qui leur avaient été assignés.

En témoigne, en premier lieu, la vive progression des frais de justice, bien au-delà des objectifs fixés. Ainsi la circulaire du 16 avril 1996 demandait aux juridictions de contenir la dépense pénale en deçà d'un plafond de 5 %. Cet objectif a été respecté en 1996 (+ 2 %) mais pas en 1997 (+ 11,6 %). La circulaire du 2 mars 1998 a fixé une norme encore plus ambitieuse (+ 4 % par an) qui a été respectée en 1999 et 2001, avant que le rythme de progression annuelle ne dépasse 12 % en 2002 puis 20 % à partir de 2003.

Témoigne aussi de cette relative inefficacité, en second lieu, l'aggravation des écarts de coût moyen par affaire entre les différentes cours d'appel, qui se double d'une forte concentration de la dépense sur quelques ressorts. Une étude de la chancellerie montre ainsi que l'écart du coût moyen par affaire entre la cour d'appel la plus « économe » et la cour d'appel la plus « dispendieuse » est passé de 2,3 en 1988 à 3 en 1994 et à 4,1 en 2001. Il est regrettable que de telles études ne soient pas conduites régulièrement et, surtout, que les facteurs d'explication de cette dispersion ne fassent pas l'objet d'une analyse approfondie.

L'impact réduit des préconisations de la chancellerie est sans doute à rapprocher de la faiblesse des moyens d'incitation destinés aux juridictions : la suppression, à compter de 2002, de l'enveloppe complémentaire de crédits de fonctionnement qui était, depuis 1998, octroyée aux cours ayant obtenu des résultats en matière de maîtrise des frais de justice, n'a pu qu'affaiblir les disciplines qui avaient commencé à se mettre en place, avec des résultats limités mais réels.

En fait, les efforts de l'administration centrale demeurent inégalement répartis. Jusqu'à présent, la direction des affaires criminelles et des grâces s'est très peu impliquée dans la question des frais de justice, qui n'a jamais constitué un thème des rapports annuels de politique pénale et n'a pas fait l'objet d'instructions aux procureurs généraux. De même, l'inspection générale des services judiciaires n'en a pas fait un sujet d'enquête spécifique. Il est, dans ces conditions, difficile à la chancellerie de développer des recommandations cohérentes et régulières.

Pourtant, les chefs de juridiction comme les prescripteurs, magistrats ou officiers de police judiciaire, sont demandeurs d'une information précise et actualisée sur l'attitude à adopter face à des infractions déterminées (vols d'objets de faible valeur, violences avec incapacité temporaire totale de moins de huit jours...) et se trouvent largement démunis, en l'absence de tout référentiel en termes de coût moyen par acte ou par procédure. Selon la Cour, le caractère limitatif des crédits devrait conduire à développer, à la lumière de recommandations et préconisations nationales, une logique consistant à rapprocher le coût, l'efficacité et les enjeux des moyens à engager. Cette approche supposerait une action de formation et de sensibilisation à la question du coût des frais de justice non seulement des magistrats et greffiers, comme le ministère de la justice indique s'y être engagé, mais encore des OPJ.

### III. UN CONTRÔLE DÉFAILLANT

#### 3.1 Un contrôle *a priori* très limité

La chancellerie n'a pris que récemment des mesures destinées à répondre à l'enjeu budgétaire qui s'attache aux frais de justice. Elle a lancé au printemps 2004 un plan d'action d'économies destiné à agir à la fois sur l'effet prix, sur l'effet volume et sur l'organisation de la dépense. Ce plan comporte notamment une réflexion sur les conditions d'une mise en concurrence dans le domaine des empreintes génétiques, des négociations avec les loueurs de matériels d'interception et les opérateurs de téléphonie, et la poursuite des travaux concernant la sensibilisation des prescripteurs (actions de formation, instauration d'un service « référent » au sein de la chancellerie...).

Quelles qu'en soient les ambitions (20,5 M€ d'économies sur douze mois), ce plan se heurte à quatre difficultés structurelles qui ont jusqu'à présent rendu vains les efforts de contrôle des dépenses *a priori*.

##### a) L'absence de connaissance préalable des coûts

Le code de procédure pénale prévoit peu de mécanismes tendant à aménager le contrôle par une juridiction du coût des prestations qu'elle commande. Pour les prestations non tarifées, l'absence de connaissance préalable du coût empêche tout suivi de la dépense et expose le ministère de la justice à des engagements incontrôlés.

En conséquence, l'article R. 107 du code de procédure pénale fixe à 460 euros le seuil au delà duquel le prestataire doit informer la juridiction avant de commencer ses travaux. Même lorsqu'elle est requise par les textes, cette information est souvent omise ou, si elle est produite, n'est pas communiquée au ministère public, qui devrait pourtant en être rendu destinataire à fin d'avis. En toute hypothèse, le délai de cinq jours laissé à ce dernier par l'article R. 107 pour formuler des observations apparaît beaucoup trop bref au regard de la complexité d'évaluations qui sollicitent fréquemment une expertise technique qu'il n'est pas aisé de mobiliser si rapidement. Fixée à un niveau trop bas, la consultation du ministère public est bien souvent éludée ou de nul effet.

Par ailleurs, le délai de réalisation des prestations devrait être considéré comme un critère essentiel d'efficacité, voire d'économie. Rares sont cependant les réquisitions émanant du parquet ou des officiers de police judiciaire agissant sur instruction de ce dernier qui fixent un délai et encore plus rares sont les pièces permettant aux juridictions de vérifier qu'il a été respecté. De ce point de vue, les procédures des magistrats du siège sont mieux formalisées<sup>8</sup>.

Les mêmes négligences caractérisent les décisions prises en matière de saisie des pièces à conviction. Malgré les termes de l'article 97 du code de procédure pénale et les dispositions très claires de la circulaire du 13 décembre 1999, les procureurs portent une attention insuffisante à la mise sous scellés d'objets en fait inutiles à l'enquête ; la dépense induite, par exemple en frais de gardiennage, peut être très élevée. Perdant ensuite de vue les délais prévus par l'article 41-4 de ce code, les parquets ne veillent pas à la restitution ou à l'aliénation du bien et le conservent ainsi, avec les frais qui s'y attachent, durant des délais qui peuvent être anormalement longs. La loi du 23 juin 1999 renforçant l'efficacité de la procédure pénale encourageait une gestion dynamique des scellés ; celle-ci n'est que peu pratiquée en raison du faible intérêt qu'y portent les agents, mais aussi de l'inadaptation des locaux et de l'absence de logiciel national pour cette activité.

#### b) L'absence de comptabilité d'engagement

La tenue d'une comptabilité d'engagement permettrait de s'assurer à tout moment de la disponibilité des crédits, du respect des seuils de mise en concurrence des prestataires ainsi que, avec la mise en place d'une comptabilité en droits constatés, du rattachement des charges à l'exercice. Le ministère de la justice n'a pas mis en place cet outil, qui est pourtant imposé par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.

En premier lieu, aucune juridiction ne tient un compte, même approximatif, des réquisitions prises à l'occasion d'une procédure pénale. Un tel recensement paraît pourtant nécessaire, compte tenu du nombre élevé de prescripteurs et de la multiplication des textes autorisant les officiers de police judiciaire à agir d'office, alors même que la dépense s'imputera sur le budget du ministère de la justice.

En second lieu, même lorsqu'elle est obligatoire, l'autorisation préalable du parquet sur les mesures prises par les officiers de police judiciaire dans le cadre d'enquêtes préliminaires fait souvent défaut – auquel cas la dépense n'a pas été engagée régulièrement et s'expose donc soit à un refus de paiement par le comptable, soit à une sanction par le juge financier – ou n'est en tout cas pas mentionnée sur la réquisition. Rares sont cependant les procureurs qui rappellent leurs obligations aux services d'enquête.

---

<sup>8</sup> Les formulaires utilisés par les juges d'instruction comportent systématiquement une rubrique fixant la date de réalisation des travaux et une rubrique précisant la date de remise desdits travaux, cette dernière devant être renseignée et émargée par le greffier d'instruction.

Il n'existe pas davantage d'outil de suivi de la dépense par magistrat ou par grand service prescripteur (parquet, instruction, siège hors instruction). Un tel outil est cependant indispensable. Les volumes en cause<sup>9</sup> ne permettent pas une saisie manuelle ou par tableur classique et exigent un traitement automatisé. La saisie des engagements, qui n'équivaut en rien à contingerer les dépenses ou à les soumettre à une procédure d'autorisation *a priori*, constitue une étape décisive mais à ce jour non franchie, y compris au sein des cours d'appel expérimentatrices (voir partie IV, ci-après), dans la connaissance et donc dans la maîtrise des frais de justice.

### c) La non mise en jeu de la concurrence

La réquisition par laquelle un magistrat ou un officier de police judiciaire demande à une personne, qui n'est le plus souvent pas un agent public, d'accomplir une prestation de fourniture ou de service, exceptionnellement de travaux, en vue de permettre la manifestation de la vérité, constitue un acte unilatéral, non susceptible de recours et qui traduit l'exercice de prérogatives de puissance publique. La réquisition ne peut, par elle-même, faire l'objet d'une négociation ou avoir pour support un contrat.

Néanmoins, par leur montant, leur fréquence et la possibilité de standardiser certaines prestations, les frais de justice représentent un coût et des caractéristiques qui justifieraient une approche parfois systémique des meilleures conditions de prix, de délai et de qualité des prestations. Cette approche, qui ne saurait être confiée aux prescripteurs, relève d'un niveau approprié, qui serait national, régional, voire local en fonction de la nature de la prestation et du degré de concentration du secteur. Dans ce cadre, éclairé par les recommandations du ministère et de la cour d'appel en matière de « bonnes pratiques », le prescripteur resterait libre de prendre ou non une réquisition. Les conditions d'exécution et de règlement seraient aménagées dans un cadre conventionnel, qui pourrait revêtir les formes les plus diverses : marché public, par exemple sous la forme de marché à bons de commande<sup>10</sup>, convention cadre<sup>11</sup>, barèmes...

La mise en concurrence des prestataires, le cas échéant sur simple devis, serait de nature à favoriser la constitution de prix plus contenus, notamment en matière de transports<sup>12</sup>, de fournitures ou de location de matériels. La chancellerie semble avoir pris récemment conscience de l'intérêt d'une confrontation plus fréquente entre fournisseurs potentiels, en particulier dans les secteurs des empreintes génétiques ou de la location de matériel d'interceptions téléphoniques. Cette réflexion mérite d'être poursuivie, compte tenu de la vive progression des dépenses de ces postes, et d'être étendue à d'autres secteurs qui se prêteraient à une mise en concurrence nationale, voire internationale.

---

<sup>9</sup> Plus de 75 000 mémoires en 2004 au sein de la cour d'appel de Lyon.

<sup>10</sup> Il est possible de citer le marché concernant les transferts judiciaires par voie aérienne. Il serait d'ailleurs souhaitable que soient clarifiées les conditions d'application du code des marchés publics, qui ne réserve aucune exception en la matière, aux prestations financées sur frais de justice.

<sup>11</sup> Comme celle qui existe depuis 1995 entre l'Etat et France télécom.

<sup>12</sup> Le monopole de fait confié par la chancellerie au SERNAM pour le transport des pièces à conviction ne respecte ni les règles de la commande publique, ni les impératifs d'une gestion rigoureuse.

#### d) La non gestion des situations de monopole

La mise en concurrence n'est pas toujours possible, du fait de données techniques imposant le recours à un prestataire déterminé. Tel est par exemple le cas en matière de réquisitions téléphoniques, pour lesquelles l'Etat ne peut s'adresser qu'à l'opérateur de la ligne concernée. Cette situation de client captif ne doit pas pour autant conduire le ministère, qui est aussi en situation de monopole sur ce type de prestation, à renoncer à tout contrôle *a priori*. Malgré l'absence de concurrence, des négociations permettraient de définir un référentiel des prestations et de dégager ainsi un juste prix. Cette démarche contractuelle relève des attributions de la chancellerie ; elle pourrait être remplacée à moyen terme par une tarification dans le code de procédure pénale.

Le bilan de la politique conventionnelle menée par la chancellerie depuis une dizaine d'années n'apparaît, à ce jour, guère convaincant. En matière de transport ferroviaire, le cadre des relations financières avec la SNCF, qui remonte à une convention du 31 juillet 1937, mériterait d'être mis à jour, d'autant que les conditions commerciales réservées à l'Etat sont loin d'être avantageuses. Quant à la téléphonie, il convient de relever que le secteur du téléphone mobile, qui représente plus de 80 % des écoutes et des relevés, demeure dépourvu de support conventionnel ou tarifaire. Cette situation, peu propice au contrôle des coûts, s'explique largement par la réticence des entreprises et par l'opacité de leur grille tarifaire.

La chancellerie semble avoir pris la mesure des inconvénients qui pouvaient en résulter et s'est engagée dans l'élaboration d'un référentiel de prestations communes, qui, seul, permettra d'établir des comparaisons entre des grilles de tarifs jusque là non homogènes. Cet exercice a mis en évidence des disparités considérables entre opérateurs pour les prestations de base. Dans une vision plus ambitieuse, les prestataires pourraient consentir des réductions substantielles si, en contrepartie, le ministère était en mesure de procéder à des réformes comme l'automatisation et la simplification de la facturation. Il est cependant assuré que les gains obtenus sur les prix unitaires n'auront d'impact sur la dépense totale que dans la mesure où seront davantage maîtrisés le nombre des actes et les conditions dans lesquelles les réquisitions sont prises.

### 3.2 Un contrôle *a posteriori* inefficace

#### a) L'obsolescence du circuit de paiement

Le régime financier des frais de justice est fixé par le code de procédure pénale, selon un dispositif dérogatoire aux règles de la comptabilité publique : si l'on excepte les dépenses qui font l'objet d'un ordonnancement central (franchise postale résiduelle, transferts des détenus et escortes, envoi de bulletins de casier judiciaire, transport des pièces à conviction), qui représentent 2 % du total, les frais de justice ne font pas l'objet d'une procédure de mandatement classique. Le circuit de paiement fait intervenir tantôt un magistrat du siège sur réquisition du ministère public (procédure juridictionnelle de « taxation »), tantôt un greffier (procédure administrative de « certification »).

L'article R. 224-1 du code de procédure pénale soumet à la procédure de certification diverses catégories de dépenses, quel qu'en soit le montant (indemnités

versées aux interprètes, jurés, délégués du procureur, garde des scellés, frais postaux...), ainsi que l'ensemble des dépenses d'un montant inférieur à 152,45 €<sup>13</sup>. Les décisions de taxation ou de certification, bien que de nature financière, peuvent être contestées par la voie d'un recours devant la chambre de l'instruction parce qu'elles sont liées à un acte juridictionnel.

De même que l'ordonnateur réel de la dépense, au moment de l'engagement, n'est pas clairement identifié et désigné, de même, l'ordonnateur, au moment du paiement, apparaît tout aussi transparent, donc absent. En effet, le magistrat taxateur, qui va arrêter le niveau de la dépense, est le président de la juridiction ou le magistrat qu'il délègue ; il agit sur réquisition du procureur. Or, sauf si le magistrat délégué est celui qui conduit la procédure, par exemple en qualité de juge d'instruction, il ne peut connaître l'affaire et les besoins qui ont justifié l'engagement des frais dont il va fixer le montant, pas plus d'ailleurs qu'il n'est lié en droit à la personne qui a initialement prescrit la dépense et qui en est donc, en partie, l'ordonnateur de fait. Si un rôle régulateur est reconnu au ministère public à trois moments du circuit de la dépense<sup>14</sup>, l'enquête de la Cour sur les parquets a montré que cette fonction n'était en pratique pas assumée.

Ainsi, le magistrat taxateur, qui participe à la fonction d'ordonnancement, tire ses attributions de la délégation d'un magistrat, le président, qui n'a pas de pouvoir financier d'ordonnateur. Le décret du 24 mai 2004 qui confie conjointement le pouvoir d'ordonnateur aux chefs des cours d'appel n'améliore pas les choses, puisque ces derniers sont dépourvus de tout lien fonctionnel ou hiérarchique avec les prescripteurs, les taxateurs, les certificateurs – qui se partagent la réalité des fonctions d'ordonnateur – ou avec les payeurs. La situation des chefs de cour est d'autant plus insolite qu'ils n'ont pas, aux termes de l'article R. 213-30 du code de l'organisation judiciaire, le pouvoir de déléguer leur signature à un magistrat ou fonctionnaire d'une autre juridiction du ressort. La même confusion existe pour le greffier qui exerce, au moment du paiement, des fonctions partielles d'ordonnateur, sans lien avec l'ordonnateur initial et sans être identifié comme tel.

#### b) L'irrégularité des dépenses

Ce système complexe n'est ni cohérent ni efficace ; il ne garantit pas la régularité des paiements. Comme les investigations sur pièces et sur place menées par la Cour l'ont montré, la faiblesse manifeste des contrôles exercés conduit à des irrégularités nombreuses et à des résultats aléatoires, tant pour ce qui est de la vérification du service fait que pour son évaluation financière.

Les pièces justificatives de la dépense présentent de nombreuses insuffisances. A vrai dire, la présentation du formulaire « cerfa » n° 10 096 est peu rigoureuse : lorsque la dépense fait l'objet d'une certification, une mention préremplie indique que le greffier a « vérifié la réalité de la dette ». Cette formule, qui peut être regardée comme

---

<sup>13</sup> Les textes ne précisent pas si le seuil de l'article R. 224-1 s'applique au total du mémoire ou par prestation.

<sup>14</sup> Avis sur l'engagement de la dépense (voir ci-dessus), réquisitions à fin de taxation, possibilité d'exercer un recours contre l'ordonnance de taxe.

valant certification du service fait, ne figure en revanche pas en cas de taxation. Or l'article 13 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique s'applique aux dépenses taxées comme aux dépenses certifiées, ce qui suppose la certification de service fait pour le service rendu par la personne ou l'organisme requis. Pour les raisons précédemment exposées, les ordonnateurs nominaux (les chefs de cour) ne sont, pas plus que les prescripteurs (ordonnateurs de fait au stade de l'engagement), en situation d'assurer la fonction essentielle de certification du service fait.

La Cour a également constaté l'absence fréquente de mémoires ou de réquisitions ou encore la production de mémoires non datés ni signés ou de réquisitions non visées par le magistrat ou l'officier de police judiciaire, l'absence de signature de la personne requise, le paiement au vu de simples photocopies, l'incohérence des dates figurant sur la réquisition et le mémoire.

Plus généralement, la nature et le contenu de la prestation ne font pas l'objet d'une vérification attentive. Ainsi, il n'est pas exceptionnel, notamment pour les demandes adressées aux opérateurs téléphoniques, que des discordances apparaissent entre l'objet de la réquisition et la facture. De même, faute de connaître leurs créanciers, du fait de l'absence de comptabilité d'engagement, les greffiers ne peuvent suivre leurs dépenses. Or, certains praticiens regroupent leurs demandes de paiement, qui peuvent ainsi se trouver réglées longtemps après l'exécution des opérations et, dans certains cas extrêmes, au-delà du délai de quatre ans, sans que leur soient toujours opposées les règles de la prescription quadriennale. De tels cas, heureusement rares, se rencontrent pour les prestations à exécution successive, notamment en matière de conservation des pièces à conviction (gardiennage de véhicules accidentés ou impliqués dans une infraction).

Sans forcer le trait, il est permis de penser que, au stade du règlement, il n'est pas vérifié si le service a été effectivement rendu et encore moins si sa facturation en constitue la juste contrepartie, telle que pourrait l'apprécier le prescripteur.

En matière d'évaluation financière, qui correspond à la phase de liquidation de la dépense, les méthodes suivies apparaissent non moins erratiques. L'ignorance des coûts taxables et l'obsolescence des tarifs, déjà évoquées, en sont la principale explication. Mais il est aussi des pratiques à corriger, ce que la procédure de taxation permet en principe, pour autant qu'il en soit fait usage.

Par exemple, la plupart des opérateurs de téléphonie fixe facturent une majoration indivisible par mois supplémentaire lorsque la durée de l'interception excède deux mois. De même, les opérateurs de téléphonie mobile facturent un mois complet pour toute période d'interception au cours du mois civil : une écoute commencée le dernier jour d'un mois et arrêtée dès le premier jour du mois suivant donne lieu à la facturation forfaitaire de deux mois. Ces pratiques, qui ne sont pas conformes à la règle du service fait, doivent être corrigées. De fait, certaines juridictions les ont à juste titre sanctionnées en taxant la dépense par référence au nombre de jours effectifs de prestation.

De plus, la réglementation relative aux cotisations sociales applicables aux collaborateurs extérieurs du ministère de la justice est purement et simplement ignorée. L'article L. 311-3 21° du code de la sécurité sociale prévoit le rattachement au régime général des personnes exerçant à titre occasionnel une activité pour le compte de l'Etat. Un décret du 17 janvier 2000 énumère la liste des collaborateurs concernés, dont les experts au pénal, les traducteurs et interprètes, les médiateurs et délégués du procureur. Les règles de cotisation ont été fixées par un arrêté du ministre chargé des affaires sociales, en date du 21 juillet 2000. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2000, ce dispositif, d'une complexité sans doute excessive, n'est pas à ce jour appliqué par les juridictions, qui s'abstiennent de décompter et de verser les cotisations, ce qui conduit l'Etat à se comporter en employeur irrégulier.

Au total, le mandatement *a posteriori*, que les nouvelles règles budgétaires instituent et placent sous la responsabilité des chefs de cours d'appel, reste aveugle, qu'il y ait ou non paiement en régie : après un engagement, non saisi dans sa date, sa nature, son volume et ses délais, sur réquisition d'un agent non habilité à prendre une responsabilité financière, le paiement intervient après un service non certifié et sans liquidation sérieusement organisée, même si le respect formel des tarifs est généralement surveillé. Au demeurant, l'ignorance des factures à recevoir ôte toute visibilité pour l'organisation des règlements dans de bonnes conditions et selon des délais acceptables. Nombre de services, notamment les régies, connaissent un encombrement important qui fait obstacle au règlement des mémoires dans des délais raisonnables.

#### **IV. UNE RÉGULATION INABOUTIE**

##### **4.1 L'expérimentation des nouvelles règles budgétaires**

Depuis 2004, les règles de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances reçoivent une application limitée, dans le cadre d'une expérimentation conduite d'abord au sein de la cour d'appel de Lyon puis dans huit autres ressorts<sup>15</sup>.

###### **a) Le dispositif initial**

Un « protocole relatif à l'expérimentation de globalisation des crédits à la cour d'appel de Lyon pour l'exercice 2004 » a été signé le 13 janvier 2004 par le directeur des services judiciaires, le directeur de l'administration générale et de l'équipement, le premier président de la cour d'appel et le procureur général près ladite cour.

L'expérimentation s'est traduite par la création d'une dotation globalisée inscrite au nouveau chapitre 37-30 du budget du ministère de la justice, subdivisé en trois articles consacrés respectivement aux dépenses de personnel, aux dépenses de fonctionnement et aux frais de justice. Pour ces derniers (article 37-30-30), l'objectif de maîtrise de la dépense devait passer par la mise en place d'une comptabilité des engagements, par une analyse de ceux-ci et par de nouveaux circuits de dépense.

---

<sup>15</sup> Angers, Basse-Terre, Bordeaux, Colmar, Metz, Nîmes, Pau et Versailles.

Dans le cadre de la fongibilité des crédits, un système d'incitation à la maîtrise des frais de justice (« bonus-malus ») a été mis en place : il était prévu la possibilité d'abonder les crédits de fonctionnement à partir des crédits de frais de justice dans la limite de 1,7 % de l'enveloppe de fonctionnement. En sens inverse, en cas de dépassement des crédits de frais de justice, les crédits de fonctionnement étaient appelés à contribuer dans la même limite de 1,7 % de leur enveloppe.

Un suivi mensuel de la dépense par article et par paragraphe était demandé aux gestionnaires locaux. La chancellerie et la cour d'appel prévoyaient de développer un outil de comptabilisation des engagements de dépenses et de suivi analytique permettant de connaître le coût moyen par acte, la dépense par affaire et par prescripteur.

#### b) Un bilan décevant

Le montant total des frais de justice au sein de la cour de Lyon s'est élevé en 2004 à 15,7 M€, en hausse de 16,8 % par rapport à l'année précédente, contre près de 29 % en 2003. Cette décélération est due à une forte baisse des frais de justice commerciale, tandis que les frais de justice pénale ont maintenu, avec 26 %, un rythme de progression à peine moins soutenu qu'en 2003 (32,9 %). Au total, les dépenses du chapitre ont excédé de près de 350 000 € la dotation de crédits prévue par la chancellerie ; ce dépassement a été financé par recours, dans le cadre de la fongibilité asymétrique, à des crédits de personnel inemployés du fait de la vacance de certains emplois.

Les conditions dans lesquelles ont été évaluées les dotations initiales ayant été précipitées, le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004 n'avait qu'une valeur relative. L'enveloppe était constituée d'une dotation initiale de 12,3 M€ et d'une réserve nationale de 3 M€, susceptible d'être débloquée, selon les termes du protocole du 13 janvier 2004, « pour faire face aux dépassements de crédits liés à des affaires exceptionnelles ou à une explosion de la dépense au-delà du taux de progression de 18,37 % liée à une évolution de l'activité (dans son volume ou sa nature) ».

Deux facteurs ont compromis la logique du dispositif : en premier lieu, la fixation des crédits à un niveau très inférieur aux dépenses constatées sur l'année 2003 (- 8,5 %), dont le montant était pourtant connu lors de la signature du protocole, ce qui a eu pour effet d'épuiser rapidement les enveloppes affectées aux juridictions, d'aggraver le stock des mémoires restant à payer et de rendre dès lors impossible de fonder la répartition par la cour d'appel des crédits complémentaires sur les efforts des juridictions en matière de bonne gestion ; en second lieu, la réduction des crédits disponibles liée, d'une part, au blocage, en début d'année, d'un quart de la dotation initiale et, d'autre part, à la mise en place d'une réserve régionale de 1,2 M€.

Compte tenu du niveau irréaliste des crédits initialement accordés, la réserve de 3 M€ a dû être débloquée par la chancellerie sans qu'aucune affaire exceptionnelle le justifie, alors que le protocole initial en faisait une condition à la mobilisation de dotations complémentaires. Le système de bonus malus n'a pu jouer, les éventuels efforts de gestion des juridictions ayant été plus que compensés par la sous-dotation qui a affecté ces dernières.

Le même type d'enchaînement pourrait se reproduire en 2005, la dotation initiale de la cour d'appel ayant été inférieure non seulement aux demandes des services, qui reposaient pourtant sur une analyse minutieuse des facteurs de la dépense dans la logique de la justification au premier euro, mais aussi au montant de la dotation de l'année 2004. Si un certain volontarisme doit être affiché en matière de maîtrise des frais de justice, le montant des crédits votés ne saurait méconnaître délibérément la dynamique d'évolution de certains postes de dépenses sans décourager les efforts de rationalisation de ces frais.

Dans ce cas, l'insincérité du budget conduirait paradoxalement, du fait de la nécessité évidente d'abonder les crédits en cours d'exercice, à remettre finalement en cause leur nature limitative. Le protocole du 5 janvier 2005 prend d'ailleurs acte de cette situation en permettant d'affecter la réserve nationale, outre les cas précédemment prévus, « au règlement des mémoires pour lesquels les crédits déjà délégués ne suffiraient pas », formule qui ne paraît pas compatible avec la notion de crédit limitatif.

Là encore, la direction du budget et la direction de la réforme budgétaire n'ont pas contesté l'analyse de la Cour sur l'insincérité des dotations budgétaires.

La mise en œuvre du logiciel Fraijus, qui devait constituer un outil de suivi des prescriptions, demeure marginale : l'application n'a été installée que dans certains services des juridictions et ne prend à ce stade en compte que les prescriptions émanant des magistrats, à l'exclusion des officiers de police judiciaire, dont l'activité représente pourtant la moitié des réquisitions. Malgré ce périmètre modeste, l'engagement juridique n'est toujours pas saisi en informatique, ni d'ailleurs sous une autre forme, alors qu'il devrait être constaté à la date à laquelle est formalisée l'obligation, en l'espèce lors de la prescription de la dépense, qui vaut réservation de crédits. En dépit de sa qualité et de sa simplicité d'utilisation, le nouveau logiciel suscite en effet les réticences des greffiers du fait du temps de saisie des données et de son absence d'interconnexion avec les autres applications, notamment celles des juges d'instruction. Dans ces conditions, Fraijus ne peut être aujourd'hui considéré comme un outil de détermination prévisionnelle des dépenses et encore moins comme le support d'une comptabilité des engagements.

## **4.2 Un dispositif à redéfinir**

### **a) Des imputations budgétaires peu cohérentes**

Sont parfois imputées en frais de justice des dépenses qui semblent davantage se rattacher au budget de fonctionnement des juridictions, voire à un autre budget que celui du ministère de la justice.

C'est ainsi que les frais d'affranchissement administratif sont fréquemment imputés sur l'article 10 du chapitre 37-11. Les critères d'imputation des dépenses d'affranchissement entre le budget de fonctionnement et les frais de justice, précisés par une circulaire du 23 décembre 1996, sont d'une complexité d'interprétation que ne justifient pas les montants modestes en cause.

De même, la Cour est réservée sur le rattachement en frais de justice des dépenses liées à la mise en œuvre par les délégués du procureur de mesures alternatives aux poursuites, alors que les intéressés exercent leur action à la demande et sous l'autorité des procureurs, au cours d'une période donnée et non en vue d'une procédure isolée et que leur action tend à constituer un moyen d'intervention ordinaire de la justice, dont le développement est d'ailleurs souhaité.

La question du partage à opérer entre frais de justice et budget de fonctionnement revêt désormais une importance moindre, compte tenu de la nature désormais limitative de l'ensemble des crédits et du principe de leur fongibilité.

Dans un autre domaine, la Cour relève, comme elle l'avait déjà fait dans un référé du 13 juillet 1991, de nombreux exemples illustrant le caractère flou de la frontière qui sépare les dépenses de fonctionnement de la police judiciaire, imputables par conséquent au budget des ministères de l'intérieur ou de la défense, et celles relatives aux frais de justice (voir point b), ci-après).

C'est en fait la notion même de frais de justice qui appellerait une définition législative plus précise, le code de procédure pénale se bornant à l'énumération d'une liste de prestations par nature, sans indiquer le critère permettant leur imputation en frais de justice ou dans d'autres catégories de dépenses.

#### b) Le lien avec les services enquêteurs

Une étude réalisée au sein de la cour d'appel de Lyon montre que les services de police et de gendarmerie représentent près de 50 % du nombre des mémoires reçus et environ 25 % du montant des frais de justice. Certaines dispositions législatives récentes ont renforcé les prérogatives de ces agents et donc leurs pouvoirs de prescription : ainsi les officiers de police judiciaire peuvent ordonner d'office des expertises génétiques et l'enregistrement de l'empreinte au fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

Dès lors, au-delà de leurs attributions propres et compte tenu du pouvoir d'initiative qui leur est reconnu dans le cadre des enquêtes préliminaires et des informations judiciaires, les OPJ jouent un rôle essentiel dans la maîtrise des frais de justice. Ils apparaissent en conséquence comme l'échelon décisif quant à la diffusion des bonnes pratiques et à la mise en œuvre des « protocoles d'enquête », définissant les actes nécessaires à la résolution des infractions les plus courantes, que la chancellerie entend désormais privilégier<sup>16</sup>, d'autant que leur nombre et, partant, leur capacité à engager des dépenses est appelé à croître considérablement à la faveur de la réforme « corps et carrières » de la police nationale.

---

<sup>16</sup> De son côté, la direction générale de la police nationale conduit une réflexion, qui mériterait d'être davantage exploitée, sur le thème de la maîtrise des frais de justice. Elle a par exemple proposé à la direction des affaires criminelles et des grâces la suppression des indemnités versées aux fonctionnaires de police ayant la qualité d'interprète et agissant dans le cadre de leur service. Toujours en matière de frais d'interprétariat, elle évoque la possibilité de développer, en s'inspirant de la pratique en matière de garde à vue, les formulaires traduits dans les langues les plus habituelles.

Bien que leur statut ne les place pas dans les cadres du ministère de la justice, il apparaît donc indispensable que les OPJ participent à la mise en place d'une comptabilité des engagements, telle qu'elle a été évoquée plus haut : leurs prescriptions, qui constituent des engagements juridiques de l'Etat, devraient donc être saisies par leurs soins sur le logiciel Fraijus, fût-il adapté, solution à laquelle les ministères de l'intérieur et de la défense ne semblent pas, à ce stade, acquis. Cette tâche nouvelle exigerait leur accès au réseau intranet du ministère de la justice ou une connexion entre les réseaux des ministères de la justice, de l'intérieur et de la défense, le cas échéant dans le cadre du réseau AdER.

Une solution alternative est parfois avancée. Elle consisterait à appliquer le principe « qui prescrit, paye », donc à ne plus imputer en frais de justice les dépenses engagées par les officiers de police judiciaire. Les effets d'une telle option, radicalement différente du droit actuel, devraient être précisément mesurées non seulement en raison de son impact budgétaire, mais aussi de ses conséquences sur la nature même des rapports entre les magistrats et les OPJ.

En tout état de cause, certains des moyens aujourd'hui imputés en frais de justice se rattachent clairement au budget de fonctionnement des ministères de l'intérieur ou de la défense (matériel d'écoute, films, cédéroms, disques durs, voire fournitures de bureau). L'imputation de ces charges en frais de justice est d'autant plus discutable que l'autorisation initiale du parquet fait défaut et qu'il est souvent omis de faire référence à l'enquête à laquelle ces frais sont censés se rattacher. En sens inverse, il est vrai, certaines dépenses de fonctionnement des autorités judiciaires sont imputées sur le budget des services de police ou de gendarmerie (escorte et protection de magistrats, mise à disposition de véhicules...). Une clarification dans ce domaine donnerait plus de sincérité aux budgets et aux comptes des administrations concernées.

Dans certains cas, la dépense engagée, quoique très onéreuse, permet de dégager des économies en personnel (allègement des filatures physiques par la localisation téléphonique). Il ne serait pas illogique de considérer que ces moyens courants relèvent des dépenses des ministères qui les utilisent à titre habituel, la notion de frais de justice étant alors réservée aux moyens individualisés qui se rattachent directement à une procédure spécifique. A défaut, il pourrait être envisagé une distinction entre les investigations strictement nécessaires à la manifestation de la vérité et celles qui relèvent davantage d'un souci, parfois coûteux, de prudence ou de précaution, ces dernières ne relevant pas alors des frais de justice.

Plus généralement, une réflexion pourrait être conduite sur la nécessité d'imputer en frais de justice des charges qui ne sont pas directement liées à la recherche de la manifestation de la vérité, même si elles ont vocation à permettre ultérieurement l'identification de délinquants. Ainsi en va-t-il de l'enregistrement des profils génétiques dans un fichier national. Si la comparaison des traces génétiques permettant d'identifier l'auteur d'une infraction correspond à la définition des frais de justice, l'alimentation du FNAEG en « profils » répond en revanche à des objectifs fixés pour l'essentiel par le ministère de l'intérieur et qu'il serait plus logique de faire financer par ce dernier.

### c) La place des parties

Longtemps protagonistes passifs des procédures pénales, les victimes se sont vu reconnaître des droits étendus, qui sont à l'origine de frais de justice croissants. La même évolution caractérise la situation réservée aux personnes mises en cause.

Ainsi en va-t-il de mesures telles que la possibilité désormais reconnue aux parties de demander des investigations complémentaires, la prise en charge par l'Etat des frais de déplacement des victimes sur autorisation du juge d'instruction ou de l'obligation d'aviser, dans certains cas, les plaignants des procédures alternatives aux poursuites ou des classements sans suite décidés par le parquet.

Certaines de ces mesures s'inscrivent plutôt dans le dispositif d'aide aux victimes. Force est de s'interroger sur leur imputation en frais de justice, alors qu'elles ne contribuent pas toujours à la recherche de la vérité. Bien plus, 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 paraît relever plus naturellement de la procédure civile.

## ANNEXE : RÉGLEMENTATION DES FRAIS DE JUSTICE PÉNALE

### 1. Présentation générale

L'article 800 du code de procédure pénale (CPP) renvoie à un règlement d'administration publique la détermination des « frais de justice criminelle, correctionnelle et de police » (frais de justice pénale *stricto sensu*). Il prévoit que ce décret en Conseil d'Etat fixe notamment le tarif, les modalités de paiement et de recouvrement et les voies de recours applicables. En application de l'article 800-1 du même code, ces frais demeurent à la charge de l'Etat sans recours envers les condamnés.

Les dispositions réglementaires d'application figurent aux articles R. 91 à R. 258 du CPP. Aux termes de l'article R. 91, le trésor public paye les frais énumérés à l'article R. 92 sous vingt et une rubriques, dont les frais de transport des détenus, des procédures et des pièces, les honoraires et indemnités accordés aux experts, interprètes, témoins et jurés, les frais de saisie, de mise sous séquestre ou en fourrière ou de scellés, les sommes allouées aux huissiers de justice, les frais postaux et télégraphiques, les frais de procédure concernant l'enfance délinquante et les conventions secrètes de prestations de cryptologie.

L'article R. 93 contient la liste des frais pour lesquels, en vertu de l'article R. 91, le trésor public fait l'avance et recouvre les sommes correspondantes. Il s'agit des dépenses « assimilées », regroupées en vingt et une rubriques extrêmement hétérogènes<sup>17</sup>.

### 2. Circuit de l'engagement de la dépense

a) Les frais de justice sont engagés, le plus souvent, à l'initiative soit d'un magistrat du siège (juge d'instruction, juge des enfants...) ou du parquet, soit d'un officier de police judiciaire (OPJ). Ce dernier peut agir tantôt pour le compte d'un magistrat (commission rogatoire, enquête préliminaire), tantôt dans le cadre de compétences propres (enquêtes de flagrance, expertises génétiques depuis 2003, certaines dépenses liées à la garde à vue...).

En pratique, la mesure peut également résulter d'une décision de la formation délibérante (expertise...), voire de la demande des parties, dans ce dernier cas sous le contrôle du juge d'instruction.

---

<sup>17</sup> Par exemple : application des lois concernant la protection de l'enfance en danger, les aliénés, les inscriptions hypothécaires requises par le ministère public, l'aide juridictionnelle, les actes faits d'office en matière de mesures conservatoires prises après l'ouverture d'une succession...

b) La mesure ordonnée prend la forme d'une réquisition, acte unilatéral dont il résultera pour l'Etat une charge. Pourtant, aucune de ces autorités n'a la qualité d'ordonnateur de la dépense, qui n'est pas soumise à un mécanisme d'approbation ou même d'information des gestionnaires du ministère de la justice, à l'exception du mécanisme de l'article R. 107 : lorsque le montant prévu de ses frais et honoraires dépasse 460 €, l'expert désigné doit avant de commencer ses travaux, en informer la juridiction, le ministère public étant depuis 1999 saisi de cette estimation et pouvant présenter ses observations dans un délai de cinq jours.

### **3. Circuit de règlement de la dépense**

a) Le régime juridique et financier de ces frais est précisé par le CPP, qui arrête le tarif de certaines prestations. Après que les parties prenantes ont déposé leur état ou leur mémoire au greffe de la juridiction, deux situations peuvent se rencontrer. Dans certains cas, le mémoire est accompagné d'une pièce justificative (rapport d'expertise, traduction, facture...) : dans la plupart des tribunaux, le magistrat prescripteur (ou celui pour le compte duquel la mesure a été prescrite) n'a connaissance que de la pièce justificative à l'exclusion du mémoire, qui est adressé directement à la régie, ce qui le laisse dans l'ignorance de la facturation d'une prestation dont lui seul peut mesurer la qualité. Dans d'autres cas (médiation, traduction, frais d'huissier...), le mémoire n'est appuyé que de la réquisition et son traitement en est simplifié.

Le code prévoit deux circuits différents. Certaines catégories de frais de justice (article R. 224-1) ou assimilés (article R. 224-2) relèvent de la procédure de « certification », qui confie au greffier le contrôle de la réalité et du montant de la dette. Il s'agit, entre autres, des frais d'expertise en matière d'alcoolémie, des frais de garde de scellés et de mise en fourrière, des frais postaux et, plus généralement, des dépenses de toute nature inférieures à un montant fixé par le ministre de la justice et s'élevant à 1 000 F (152,45 €) depuis un arrêté du 14 septembre 1988.

Les autres frais de justice, qui relèvent de la procédure de « taxation », sont transmis aux fins de réquisition au parquet. Le magistrat du ministère public transmet l'état ou mémoire, assorti de ses réquisitions, au magistrat taxateur. Lorsque la taxe diffère de la demande de la partie prenante ou des réquisitions du ministère public, l'ordonnance de taxe peut faire l'objet d'un recours devant la chambre de l'instruction dans un délai de dix jours. Ce recours peut être introduit par le ministère public à la demande du comptable assignataire, dans le délai d'un mois.

Le paiement est effectué par le régisseur d'avances au vu de l'état ou du mémoire certifié ou taxé. Un état de liquidation des frais recouvrables est dressé pour chaque affaire. La liquidation doit être insérée dans la décision qui prononce la condamnation aux frais ; dès que la condamnation est devenue définitive, un extrait de la décision ou une copie de l'état de liquidation est remis par le greffier au trésorier-payeur général.

Sous l'empire de l'ordonnance du 2 janvier 1959, les frais de justice pénale étaient des dépenses sans ordonnancement<sup>18</sup>, prises en charge par les trésoriers-payeurs généraux au vu des justifications produites par les régisseurs. Avec l'entrée en vigueur de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, les frais de justice feront l'objet d'un mandatement par les chefs de cour d'appel, ordonnateurs secondaires des crédits du ministère de la justice depuis un décret du 24 mai 2004. En pratique, les juridictions semblent s'orienter vers un plafond de dépenses, suffisamment élevé pour concerner la grande majorité des mémoires, en deçà duquel les régies demeureront compétentes pour effectuer un paiement sans mandatement préalable.

---

<sup>18</sup> A l'exception de quelques dépenses relevant, pour des raisons historiques, d'un ordonnancement par l'administration centrale : franchise postale résiduelle, transferts des détenus et escortes, envoi de bulletins de casier judiciaire, transport des pièces à conviction.

## COUR DES COMPTES

Paris, le 14 novembre 2005

*Le premier président*

N° 43667

Monsieur le Président,

Par lettre du 1<sup>er</sup> mars 2005, vous avez demandé à la Cour des comptes de procéder, en application de l'article 58, paragraphe 2°, de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, à une enquête consacrée au thème « les frais de justice ». En accord avec vos services, il a été convenu que les travaux de la Cour porteraient sur les seuls frais de justice criminelle, correctionnelle et de police, communément appelés frais de justice pénale.

En réponse à votre demande, j'ai l'honneur de vous adresser le rapport ci-joint. Celui-ci s'attache à mettre en évidence l'évolution des dépenses et les dispositifs d'encadrement et de contrôle qui les régissent et à fournir aux membres de la commission que vous présidez les éléments propices à la formulation par le Parlement de recommandations et de pistes de réforme.

Je souhaite appeler plus particulièrement votre attention sur les principales observations que les travaux de la Cour ont permis de relever.

Malgré la forte augmentation des frais de justice pénale, dont la dynamique ne paraît plus maîtrisée depuis 2003, le ministère de la justice ne semble disposer que d'une information lacunaire sur l'évolution réelle de la dépense, faute d'un outil statistique opérationnel et rigoureux. La chancellerie doit en conséquence améliorer sa connaissance de la dépense, tant en prévision qu'en exécution, ce qui suppose, entre autres, la mise en place d'une comptabilité d'engagement jusque là inexistante et la conduite d'études d'impact plus fines des nombreux projets de réforme du droit pénal et de la procédure pénale.

A défaut, le ministère ne sera pas en situation de revendiquer avec une crédibilité suffisante des dotations budgétaires dont nul, y compris la direction du budget, ne conteste le caractère manifestement et gravement insincère. L'enjeu n'est pas mince pour l'équilibre du programme Justice judiciaire : comme l'a montré l'exemple de la cour d'appel de Lyon, qui a expérimenté en 2004 les nouvelles règles budgétaires, une sous-estimation initiale des frais de justice peut conduire, du fait désormais des règles de la fongibilité des crédits, à absorber la totalité des marges de manœuvre dégagées en fonctionnement et en personnel par les juridictions.

Monsieur Jean ARTHUIS  
Président de la commission des finances,  
du contrôle budgétaire et des comptes économiques  
de la nation du Sénat  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

La gestion efficiente des frais de justice se trouve entravée par un cadre réglementaire inutilement lourd. Sont notamment en cause les contraintes de la tarification en matière de frais de justice pénale, qui résultent d'exigences du code de procédure pénale à bien des égards dépassées. La possibilité de procéder désormais à une modification des tarifs par simple arrêté, qui permettrait de procéder à des mises à jour régulières, mériterait d'être étudiée. Le principe de la facturation à l'acte appelle les mêmes critiques, du fait des coûts de gestion qu'il représente tant pour les greffes que pour les prestataires, et aussi parce qu'il se révèle peu incitatif au regroupement et à la mutualisation des moyens, qui apparaissent pourtant comme un gisement prometteur d'économies.

La Cour a constaté, au sein du ministère, une prise de conscience réelle, mais tardive et partielle, de la nécessité d'assurer un suivi plus attentif de ce poste de dépenses. Les initiatives annoncées en la matière par la chancellerie ne peuvent qu'être encouragées. [Pour qu'elles produisent les résultats attendus, elles exigeraient un renforcement des effectifs que la direction des services judiciaires consacre à ce sujet.] Elles supposeraient aussi que soient définies plus précisément la notion de frais de justice, la distinction à opérer avec les moyens des services enquêteurs et, partant, les conditions d'une éventuelle participation des ministères de l'intérieur et de la défense à la prise en charge de certains frais de justice.

Si le pilotage de la dépense demeure insuffisant, son contrôle apparaît défaillant, tant *a priori* qu'*a posteriori*. Indépendamment de la mise en place d'une comptabilité d'engagement, qui constitue à la fois une nécessité pratique et une obligation légale, il paraît souhaitable de renforcer les procédures tendant à une meilleure identification préalable des coûts : mise en place de mécanismes d'autorisation pour les dépenses atypiques, qui relèveraient vraisemblablement moins du ministère public que de la chancellerie ou des services d'administration régionale, définition de référentiels de prestations, protocoles d'enquête pour les infractions courantes. Une telle démarche doit être élaborée en accord avec les services enquêteurs et dans le cadre d'une mise en concurrence jusque là très peu pratiquée entre les prestataires.

Quant au circuit de la dépense, il est également caractérisé par une complexité inversement proportionnelle à son efficacité. La procédure juridictionnelle de certification, sans apporter aucune garantie de régularité, contribue à la dispersion des fonctions d'ordonnateur entre de multiples intervenants, depuis l'engagement jusqu'au paiement et au mandatement *a posteriori*. La Cour considère que ce système dérogatoire n'a plus aujourd'hui de justification et qu'il conviendrait de rapprocher les procédures de règlement des frais de justice du droit commun de la comptabilité publique.

Enfin, certaines orientations de la législation (sécurité, protection des victimes, préférence implicite pour la procédure pénale, vers laquelle sont de fait encouragées les victimes) sont peu propices à la maîtrise des frais de justice. A supposer, comme l'avance la chancellerie, que cette évolution vers une procédure de type accusatoire soit irréversible, une réflexion complémentaire apparaîtrait indispensable sur les modalités d'intervention des parties dans la prescription des frais de justice.

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

Philippe SÉGUIN