



N° 2260

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2014.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2015** (n° 2234),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteure Générale
Députée

ANNEXE N° 31

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Étienne BLANC

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I. LA JUSTICE EST-ELLE UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE ?	9
A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL NE CORRESPONDENT PAS AUX CRÉATIONS D'EMPLOIS ANNONCÉES	10
B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS : DES DOTATIONS INFÉRIEURES AUX BESOINS.....	12
II. LA JUSTICE JUDICIAIRE	14
A. LES DOTATIONS, EN BAISSÉ, SONT-ELLES RÉALISTES ?	14
1. Quelle adéquation des crédits de personnel prévus aux effectifs annoncés ?.....	14
a. La diminution des effectifs de magistrats	15
b. La diminution des effectifs des greffes.....	16
2. Frais de justice : la dotation 2015 est-elle réaliste ?	17
3. Les crédits de fonctionnement courant : la dotation 2015 est insuffisante	21
4. La diminution des crédits d'investissement.....	22
B. LES PERFORMANCES DES SERVICES JUDICIAIRES	22
1. Des délais de traitement des procédures civiles et pénales variables	23
2. Améliorer l'exécution des peines et diversifier la réponse pénale	25
a. Une mesure de la performance perfectible.....	25
b. L'essor de la composition pénale et des mesures alternatives aux poursuites	25
c. L'exécution des décisions en matière pénale	26
III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	29
A. UN BUDGET EN PROGRESSION	29
1. Des recrutements en hausse depuis 2014 et des mesures catégorielles	30
2. L'augmentation des moyens de fonctionnement et des investissements	31
a. Les moyens de fonctionnement : l'impact des renouvellements de marchés.....	31
b. L'augmentation annoncée des investissements : quelle crédibilité ?	32
B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	33
1. La surpopulation carcérale augmente	33
2. La sécurité des établissements pénitentiaires se dégrade.....	35
3. Les aménagements de peines	35
C. LA SANTÉ EN PRISON : UN EFFORT À POURSUIVRE	37

IV. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	39
A. UN BUDGET (ENCORE) EN BAISSÉ MALGRÉ (ENCORE) DES CRÉATIONS D'EMPLOIS ANNONCÉES	39
1. Des dépenses de rémunérations annoncées en hausse	40
2. La nette diminution des moyens de fonctionnement, d'investissement et d'intervention	41
B. LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS	41
1. Les délais de prise en charge	41
2. Un taux de mesures en attente d'exécution stable depuis quatre ans	42
3. La forte augmentation du nombre de sanctions éducatives	42
V. LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	43
A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2015.....	44
1. La principale dépense, la rétribution des avocats, est-elle financée ?	44
a. Une adéquation incertaine des moyens aux besoins	45
b. La progression des demandes d'aide juridictionnelle.....	47
2. Les autres aides juridictionnelles	48
3. L'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue	48
4. L'aide à l'intervention de l'avocat au cours d'auditions libres et de défèrements devant le procureur de la République.....	48
5. Les dotations aux barreaux sur la base de conventions	49
B. LES QUATRE AUTRES ACTIONS.....	49
1. Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	49
2. L'aide aux victimes.....	50
3. La médiation familiale et les espaces de rencontre.....	50
4. L'indemnisation des avoués.....	51
VI. LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE	52
A. LES MOYENS PRÉVUS POUR 2015.....	52
B. LES PRIORITÉS DE 2015	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
<i>Article 56 Augmentation du droit de timbre en appel</i>	56
ANNEXE : LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES SUR LES FRAIS DE JUSTICE	61

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2014, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

SYNTHÈSE

La Justice, dont les crédits de paiement augmentent de 1,7 % (même progression que l'an dernier), est présentée cette année encore comme une priorité gouvernementale. L'an prochain, les crédits de paiement sont prévus à 7,94 milliards d'euros.

Le taux d'augmentation des crédits est pratiquement équivalent pour les dotations de personnel et les autres dépenses de fonctionnement, d'investissement et d'intervention.

Les annonces gouvernementales portent sur trois points : des créations significatives d'emplois, des investissements immobiliers en particulier dans le domaine pénitentiaire, des grandes réformes et chantiers de réorganisation qui devront dégager des marges de manœuvre pour le développement du service aux usagers : gestion des frais de justice, modernisation des systèmes d'information, regroupement de l'administration centrale sur deux sites.

Dans les faits, les dotations de personnel ne sont pas en adéquation, depuis 2013, avec les créations d'emplois annoncées ; l'immobilier pénitentiaire est prioritaire pour les annulations de crédits en 2013 et 2014 ; les dotations budgétaires, en particulier celles aux frais de justice, aux moyens de fonctionnement des juridictions et à l'aide juridictionnelle ne couvrent pas les besoins.

Le Rapporteur spécial considère toujours que l'amélioration du service public de la justice suppose des réformes d'ampleur afin de :

- remédier à la lenteur de l'institution judiciaire en améliorant ses moyens, notamment informatiques, en développant des procédures non contentieuses de résolution des conflits et en veillant au bon emploi des effectifs ;

- améliorer l'exécution des peines, le stock des peines à exécuter augmente pour atteindre environ 100 000 peines fermes en attente d'exécution, prononcées par les tribunaux de grande instance et cours d'appel ;

- lutter contre la surpopulation carcérale en construisant certes de nouvelles places d'enfermement, mais aussi en mettant en œuvre des mesures alternatives à la détention ;

- lutter contre la hausse vertigineuse des frais de justice, mais prévoir cependant des financements en adéquation avec les besoins ;

- mieux prendre en charge les problèmes de santé, en particulier psychique, en détention.

I. LA JUSTICE EST-ELLE UNE PRIORITÉ GOUVERNEMENTALE ?

La mission *Justice* correspond au périmètre du ministère régalien de la Justice et comporte six programmes, dont trois programmes « métier » qui concourent respectivement à l'organisation et au fonctionnement des juridictions, des services pénitentiaires, ainsi que de ceux de la protection judiciaire de la jeunesse. Deux programmes transversaux retracent les moyens de la politique d'accès au droit et à la justice, ainsi que les fonctions d'état-major et législatives. Enfin, un programme est dédié au Conseil supérieur de la magistrature.

La dotation demandée pour la mission en 2015 s'élèvera à 9,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) (+ 21,9 %). Les crédits de paiement (CP) s'élèveront à 7,9 milliards d'euros, en hausse de 1,7 % qui fait suite à trois années de progression des dotations de 1,7 % également l'an dernier et de plus de 4 % en 2012 et 2013. Pour chacun des programmes, le projet de budget pour 2015 est présenté dans le tableau suivant.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2015

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement		Évolution des crédits de paiement (%)
	LFI 2014	PLF 2015	LFI 2014	PLF 2015	
166 – Justice judiciaire	3 182,2	3 008,8	3 110,4	3 078,9	– 1 %
107 – Administration pénitentiaire	2 842,4	4 725,1	3 229,5	3 396,6	+ 5,2 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	779,2	780,3	783,2	777,8	– 0,7 %
101 – Accès au droit et à la justice	368	364,5	368	363,1	– 1,3 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	403,9	357,4	310,8	318,8	+ 2,6 %
335 – Conseil supérieur de la magistrature	3,8	3,6	4,2	4,4	+ 4,3 %
Total	7 579,4	9 239,8	7 806	7 939,4	+ 1,7 %

Source : projet annuel de performances.

La progression des dotations en loi de finances initiale constitue une originalité dans un contexte budgétaire extrêmement contraint. La Justice constitue une priorité de l'action gouvernementale, selon les annonces récurrentes du Gouvernement. **Dans les faits, la part du budget de la Justice dans le budget de l'État en loi de finances initiale avait progressé de 2,34 % en 2007 à 2,57 % en 2013, elle régresse à 2,52 % en 2014.**

Cette présentation des moyens peut être analysée de deux façons : d'abord au regard des priorités annoncées par le Gouvernement lui-même, ensuite lorsque ces annonces sont passées au prisme de l'exécution budgétaire, déjà pour la première année de pleine gestion de la majorité élue en 2012, c'est-à-dire 2013.

Les priorités du budget de la Justice sont, selon le Gouvernement et telles que présentées dans le dossier de presse du PLF 2015, les suivantes :

– le ministère de la Justice bénéficiera de 1 834 créations d’emplois sur le budget triennal pour assurer la mise en œuvre des priorités du Gouvernement, notamment pour l’application de la réforme pénale ;

– les investissements immobiliers seront poursuivis pour mener à son terme le programme de construction d’établissements pénitentiaires avec la livraison de plus de 6 250 places sur le quinquennat ;

– les grandes réformes et chantiers de réorganisation du ministère sont poursuivis et dégageront des marges de manœuvre pour le développement du service aux usagers : gestion des frais de justice, modernisation des systèmes d’information, regroupement de l’administration centrale sur deux sites. Ainsi, la justice prendra sa part dans l’effort collectif de redressement des finances publiques. La maîtrise des dépenses et de la gestion des frais de justice (médecine légale, interceptions judiciaires...) sera poursuivie et permettra de dégager des économies substantielles dès 2015. Les dépenses de fonctionnement de l’administration pénitentiaire, des services judiciaires et des services de la protection judiciaire de la jeunesse continueront d’être optimisées. Ces efforts passeront par exemple par une rationalisation des dépenses d’affranchissement de la justice judiciaire. La modernisation du ministère se poursuivra à travers la poursuite des grands projets informatiques qui permettront de dématérialiser certaines procédures et donc de redéployer des emplois. Enfin, certaines opérations immobilières, ou leur calendrier, ont été optimisées, en veillant à ne pas remettre en cause les projets prioritaires.

L’exécution 2013 et la situation budgétaire en 2014 mettent en évidence l’écart des annonces avec la réalité : les créations d’emplois ne sont pas au rendez-vous et les plafonds d’effectifs ne sont pas saturés, l’immobilier pénitentiaire est le premier sacrifié à la régulation budgétaire, les besoins ne sont pas satisfaits quant au fonctionnement de la Justice (frais de justice, moyens de fonctionnement) comme pour l’aide juridictionnelle, compte tenu du faible niveau des dotations.

C’est un modèle de gestion qu’il convient de réinventer.

A. LES CRÉDITS DE PERSONNEL NE CORRESPONDENT PAS AUX CRÉATIONS D’EMPLOIS ANNONCÉES

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 61 % de l’ensemble des crédits et augmentent de 1,7 % à comparer à 2 % en 2014, 4 % en 2013 et 2,9 % en 2012. Le premier paramètre incontournable du budget de la Justice est qu’il s’agit d’un budget d’effectifs et de rémunérations, et que ce poste de dépenses dynamique est globalement, en principe, difficile à maîtriser, surtout quand, d’une année sur l’autre, le Gouvernement annonce de nouvelles créations d’emplois.

Les crédits de rémunérations et charges sociales de la mission *Justice* s'élèveront, en 2015, à 4 848,6 millions d'euros, enregistrant par rapport à 2014 une hausse 1,7 %, la progression des rémunérations étant égale à celle des autres moyens du ministère.

Dans cet ensemble, l'on peut distinguer les rémunérations d'activité, les cotisations et contributions sociales autres que les pensions, les contributions au compte d'affectation spéciale des pensions (CAS *Pensions*), et les prestations sociales. La progression de ces différents éléments est du même ordre de grandeur. Les rémunérations d'activité progressent cependant de 1,5 %, à un rythme légèrement moins élevé.

Le Gouvernement annonce que la priorité du ministère se traduit par des créations d'emplois, depuis plusieurs années. Il fait état de 480 emplois créés en LFI 2013 au ministère de la Justice, de 555 emplois créés en LFI 2014, et de 635 emplois créés en PLF 2015.

L'exécution budgétaire 2013 a mis en évidence la réalisation d'économies sur les effectifs. Les dotations de rémunérations d'activité n'ont pas été consommées à hauteur de 7,4 millions (- 0,3 %). Cette situation a été rendue possible, alors que le budget de la Justice avait été présenté comme prioritaire en particulier en matière d'emploi, par la non réalisation des effectifs prévus. Alors que les plafonds d'emplois devaient être portés à 77 542 ETPT en 2013 à comparer à 75 508 ETPT réalisés en 2012, la réalisation 2013 est de 75 833 ETPT, à peine supérieure à celle de 2012, alors que les transferts nets sortants ont de surcroît été inférieurs de 101 ETPT aux prévisions de la loi de finances initiale. La non réalisation des ETPT au regard du plafond fixé en loi de finances initiale est de 1 709 (hors transferts). Alors que le PAP 2013 avait annoncé que la protection judiciaire de la jeunesse serait prioritaire pour les créations d'emplois en 2013, il est à noter que ses effectifs budgétaires ont été inférieurs en 2013 (8 183 ETPT) à ceux de 2012 (8 201 ETPT) et donc qu'ils ont en fait diminué, à cause du faible calibrage de la masse salariale.

Les dotations de masse salariale sont contenues en deçà des besoins qui seraient nécessaires pour satisfaire le plafond d'emplois. Ainsi, alors que l'augmentation de 20 ETPT est prévue au plafond d'emplois des services judiciaires, pour 49 entrées nettes en 2015, les crédits de personnel sont pourtant prévus en baisse de 1 %. L'écart entre les effectifs réels de magistrats et les plafonds d'emplois (en ETPT) n'a jamais été aussi élevé qu'en 2014 (1 244, soit près de 15 % du plafond d'emplois). Une partie des postes annoncés en créations en 2015 dans l'administration pénitentiaire est déjà pourvue depuis 2014, grâce aux vacances de postes.

Si le Gouvernement considère vraiment, au-delà de l'affichage, qu'il est nécessaire d'augmenter les effectifs du ministère de la Justice, il lui est loisible, plutôt que d'annoncer des créations d'emplois, d'augmenter les dotations de masse salariale et d'autoriser les recrutements.

B. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET LES INVESTISSEMENTS : DES DOTATIONS INFÉRIEURES AUX BESOINS

Les crédits hors titre 2 de la mission *Justice*, qui correspondent aux moyens de fonctionnement, aux investissements et aux dépenses d'intervention sont globalement prévus à 3 090,8 millions d'euros de crédits de paiement (+ 1,7 %).

Les autorisations d'engagement (AE) progressent de 1 660 millions d'euros, soit de près de 22 %, à cause du renouvellement au 1^{er} janvier 2016 de nombreux marchés de gestion déléguée d'établissements pénitentiaires, ce qui rend nécessaire l'inscription d'AE dès 2015 pour permettre les appels d'offres.

Les insuffisances de dotations sont manifestes pour les moyens de fonctionnement, en particulier dans les services judiciaires. Le poste des frais de justice n'est évidemment pas maîtrisé, les autres moyens de fonctionnement sont insuffisamment dotés, en particulier pour les dépenses immobilières de l'occupant dont les besoins sont aisément prévisibles. Les dotations de dépenses de santé des détenus hors cotisations sociales sont en baisse. Les mesures d'économie annoncées sont bien faibles au regard des enjeux. Il est indiqué, pour les moyens de fonctionnement des services judiciaires (page 59 du PAP), que « *la dotation allouée au titre du fonctionnement courant (dépenses de l'occupant et hors immobilier), augmente de 1,5 % par rapport à 2014. Compte tenu de l'augmentation tendancielle des dépenses, notamment de loyers et de maintenance, cette dotation implique néanmoins que les services judiciaires réalisent d'importants efforts d'économies de fonctionnement* », sans préciser quelle méthode il est possible de suivre. S'agissant des frais de justice, la très remarquable enquête réalisée par la Cour des comptes à la demande de la commission des Finances propose des pistes d'économie et de bonne gestion conséquentes.

La dotation prévue au titre de l'aide juridictionnelle n'est pas réaliste, au point qu'un récent rapport de la commission des Lois du Sénat ⁽¹⁾ a pu parler d'un dispositif « en faillite ». Il convient probablement rapidement de relever les seuils d'admission qui sont bas et d'éviter de proposer une augmentation nouvelle de la dotation budgétaire, comme le fait un rapport récent ⁽²⁾.

Les constructions pénitentiaires constituent une autre priorité annoncée par le Gouvernement. Le Rapporteur spécial se contentera de faire deux observations. Premièrement, les dotations de crédits de paiement d'investissements pénitentiaires progressent peu de 2014 à 2015, de 20 millions d'euros pour atteindre 373,5 millions d'euros. La gestion 2013 a été caractérisée par un niveau inédit d'annulations sur l'immobilier pénitentiaire. La consommation des AE sur le titre 5 des dépenses d'investissement s'est élevée à 190,6 millions d'euros pour 306,4 ouverts en LFI

(1) *Rapport d'information n°680 (2013-2014) de Mme Sophie Joissains et M. Jacques Mézard sur l'aide juridictionnelle.*

(2) *Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle. À la croisée des fondamentaux. Analyse et propositions d'aboutissement ; Septembre 2014, Rapport au Premier ministre par Jean-Yves Le Bouillonnet, député, remis le 9 octobre 2014.*

(- 37,8 %) et celle des CP à 303,7 millions d'euros pour 368,9 ouverts en LFI (- 17,7 %). Dans la continuité de 2013, le budget immobilier pénitentiaire 2014 a subi une réduction de 51 millions d'euros de crédits de paiement au regard du triennal 2013-2015. En gestion 2014, deux annulations de crédits de 25 millions d'euros en AE et de 15 millions d'euros de CP et de 9,9 millions d'euros de seuls CP sur les partenariats public/privé sont intervenues.

En second lieu, aucun élément précis n'a été transmis sur le programme d'immobilier pénitentiaire du prochain budget triennal : *« L'élaboration du futur programme immobilier dans le cadre du budget triennal 2015-2017 est en cours de finalisation. Un milliard d'euros d'autorisations d'engagement sont prévues sur la période. »*

On ne peut donc qu'être circonspect à l'annonce de la poursuite des investissements immobiliers pénitentiaires comme priorité gouvernementale.

*

* *

II. LA JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme *Justice judiciaire* est doté de moyens qui ne sont pas en adéquation avec les besoins, sur les principaux postes de dépenses : des effectifs annoncés en hausse alors que les crédits de personnel diminuent, des moyens de fonctionnement et de frais de justice manifestement sous dotés.

A. LES DOTATIONS, EN BAISSÉ, SONT-ELLES RÉALISTES ?

Les crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 sont prévus à 3 078,9 millions d'euros, en diminution de 1 % par rapport aux crédits alloués par la loi de finances pour 2014. Les autorisations d'engagement s'élèveront à 3 008,8 millions d'euros (- 5,4 %).

Avec 2 136,9 millions d'euros (- 1,1 %), les crédits de personnel de titre 2 représenteront la majeure partie des dépenses, devant des moyens hors titre 2 s'élevant au total à 942 millions d'euros (- 0,8 %). Près de 70 % des dotations du programme sont affectées aux rémunérations.

L'évolution des crédits du programme est retracée dans le tableau suivant :

CRÉDITS DU PROGRAMME JUSTICE JUDICIAIRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	950	928,1	- 2,3	950	928,1	- 2,3
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	1 002,6	961,6	- 4,1	1 002,6	961,6	- 4,1
03 – Cassation	58,5	58,5	- 0,1	58,5	58,5	+ 0,1
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	12,2	12,2	- 0,5	12,2	12,2	- 0,5
06 – Soutien	1 017,3	908,3	- 10,7	945,6	978,4	+ 3,5
07 – Formation	111,5	111,6	+ 0	111,5	111,6	+ 0
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	30	28,6	- 4,7	30	28,6	- 4,7
Total	3 182,2	3 008,8	- 5,4	3 110,4	3 078,9	- 1

Source : projet annuel de performances.

La diminution des dotations est générale, pour toutes les catégories de dépenses, en particulier pour les investissements.

1. Quelle adéquation des crédits de personnel prévus aux effectifs annoncés ?

Le plafond d'ETPT est porté de 2014 à 2015 de 31 640 à 31 641 compte tenu de l'impact du schéma d'emplois (+ 20 ETPT) et de 19 transferts sortants. Il est prévu 660 primo-recrutements et un solde d'effectifs positif de 49 personnes, avec des

recrutements nets de 64 magistrats, de 30 greffiers et la suppression de 45 emplois administratifs et techniques de catégorie C.

Les éléments salariaux transmis d'un PAP à l'autre laissent perplexes. C'est ainsi que le « solde d'exécution retraitée » pour 2014 est de 1 469,9 millions d'euros de masse salariale, soit près de 30 millions de moins qu'en prévision de PLF 2014 (1 499,7 millions d'euros). Hors « *débasage de dépenses au profil atypique* » (garantie individuelle du pouvoir d'achat, rachat des jours épargnés sur les comptes épargne temps, recours à du personnel temporaire destiné à garantir l'efficacité de la justice judiciaire dans l'attente des recrutements de titulaires, transfert du paiement des indemnités de stage du titre 3 vers le titre 2), la sous-consommation de masse salariale en 2014 atteint 16,6 millions par rapport aux prévisions du PLF 2014.

Comment peut-on alors expliquer que le schéma d'emploi se traduise par une prévision d'économie de 3 millions d'euros sur la masse salariale ? Il est très plausible que la masse salariale annoncée pour 2015 intègre des prévisions de réalisation d'effectifs inférieures aux annonces du Gouvernement et que l'augmentation des effectifs annoncée en 2014 (+ 271 ETPT) n'a pas été réalisée.

C'est ainsi qu'en 2013 les réalisations d'ETPT ont été inférieures de 784 ETPT aux prévisions de la LFI.

Dans les faits, et depuis plusieurs années, les effectifs réels de magistrats et de greffiers diminuent.

Un plafond d'effectifs réels a été constaté le 1^{er} septembre 2009, aussi bien pour les magistrats que pour les greffiers et les fonctionnaires. Les statistiques d'effectifs de magistrats et de greffiers, de 2009 à 2014, montrent que les effectifs réels de magistrats et de greffiers ont diminué. Cette tendance négative est directement en contradiction avec les augmentations des plafonds d'emplois.

a. La diminution des effectifs de magistrats

Le Parlement vote chaque année un plafond d'emplois des magistrats sur le programme *Justice judiciaire* en augmentation : de 7 896 en 2009 à 9 174 en 2014 et un plafond d'emplois de 9 125 demandé pour 2015 (première diminution du plafond depuis 2009).

Or, dans le même temps, le nombre de magistrats réellement en activité ne cesse de diminuer : 8 269 en 2009 et 8 023 en 2014 (correspondant à 7 930 ETPT). La tendance ne peut être considérée comme inversée en 2014 avec une augmentation de 15 emplois sur 2013. Les magistrats en activité représentent 7 930 ETPT pour un plafond de 9 174.

L'écart s'accroît entre les effectifs réels et les plafonds d'emplois, les effectifs réels excédant le plafond d'emplois en 2009 et un déficit de 1 244 magistrats étant constaté en 2014, malgré la présence de magistrats en surnombre dont l'effectif a été porté à une centaine depuis 2011. On peut donc considérer que la masse salariale est

un indicateur beaucoup plus pertinent que le dénombrement des effectifs, en ETPT ou en entrées/sorties, pour apprécier la politique menée par le Gouvernement. Les annonces de recrutements par augmentation des plafonds d'ETPT n'ont pas grand sens.

ÉTAT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

(au 1^{er} septembre 2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A.- Magistrats en détachement	217	215	247	253	252	240	213
B.- Magistrats en congé de longue durée	21	15	19	12	12	13	17
C.- Magistrats en congé parental	15	15	12	13	18	23	18
D.- Magistrats en disponibilité	90	83	83	74	70	73	85
E.- Magistrats en activité	8 113	8 208	8 187	8 080	7 959	7 916	7 921
F.- Magistrats maintenus en activité en surnombre	51	61	71	92	101	92	102
G.- Effectifs réels des magistrats en activité (E+F)	8 164	8 269	8 258	8 172	8 060	8 008	8 023
Plafond d'emplois autorisés par la loi de finances initiale	7 918	7 896	8 282	8 785	8 927	9 051	9 174

Source : ministère de la Justice.

b. La diminution des effectifs des greffes

Les effectifs réels des greffes judiciaires ont connu également un plafond en 2009 avec (au 1^{er} juillet) 21 212 agents. Ils ont diminué jusqu'à 20 689 agents au 1^{er} juillet 2011 pour remonter à 21 128 agents au 1^{er} juillet 2013 et se stabiliser à 21 089 agents au 1^{er} juillet 2014.

Entre 2009 et 2014, l'emploi a évolué de manière nettement différenciée selon les différentes catégories de fonctionnaires des services : le nombre d'emplois réellement occupés en catégorie A (greffiers en chef) est resté stable longtemps et n'a augmenté qu'en 2014 (1 781 en 2014 au lieu de 1 710 en 2013). Les emplois en catégorie B (greffiers et secrétaires administratifs) sont en augmentation continue, et sont passés de 8 709 à 9 782 entre 2009 et 2014. Les créations d'emplois de greffiers ont pour but à moyen terme de parvenir à une parité entre le nombre d'emplois de greffiers et celui de magistrats. Ce ratio s'améliore depuis 2009, il est passé de 0,86 en 2009 à 1,01 en 2014. Les créations d'emplois de secrétaires administratifs permettent aujourd'hui de comptabiliser 498 secrétaires administratifs (soit 336 de plus qu'en 2009). Les emplois de catégorie C (adjoints administratifs et techniques) continuent de diminuer et sont passés de 10 787 en 2009 à 9 516 en 2014.

Il est à noter, qu'aussi bien pour les magistrats que pour les greffiers, un écart significatif entre le recrutement et l'affectation en juridiction résulte de la période de scolarité, de 31 mois à l'École nationale de la magistrature et de 18 mois à l'école nationale des greffes pour les greffiers en chef et les greffiers.

Les recrutements d'auditeurs de justice avaient été réduits à 128 en 2010 et 138 en 2011, ils ont été portés à 206 en 2012, 252 en 2013, 270 en 2014 et sont prévus à 262 en 2015. On peut donc espérer une éventuelle augmentation des effectifs de magistrats pour les prochaines années.

2. Frais de justice : la dotation 2015 est-elle réaliste ?

La présentation budgétaire des crédits relatifs au fonctionnement courant des services judiciaires et aux frais de justice distingue deux agrégats : le fonctionnement courant et les frais de justice. Le PAP 2015 procède à une nouvelle précision dans la nomenclature en distinguant, au sein des moyens de fonctionnement courant, le fonctionnement courant hors immobilier et les dépenses immobilières de l'occupant.

Les dotations prévues en 2015 s'élèvent au total, hors fonds de concours et attribution de produits, à 802,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 779,5 millions en crédits de paiement, soit 352,7 en autorisations d'engagement et 329,2 en crédits de paiement au titre du fonctionnement courant, et 449,9 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des frais de justice.

Les frais de justice sont retracés sur quatre actions du programme *Justice judiciaire* en 2014 comme en 2015.

Leur consommation en 2012 s'est élevée à 454,5 millions d'euros dont 53,9 au titre de la médecine légale mais hors frais postaux. Les dotations, insuffisantes, ont dû être abondées en gestion par le décret d'avance du 30 novembre 2012, de 46,1 millions d'euros.

Les dotations prévues en LFI 2013 s'élevaient à 477 millions dont 57 millions au titre de la médecine légale. La consommation effective a été de 473,6 millions d'euros.

Les 457,7 millions prévus en LFI 2014 au titre des frais de justice représentaient des dotations en baisse de 4 % sur les crédits prévus en 2013.

Le PLF 2015 prévoit une nouvelle diminution des crédits à 449,85 millions d'euros (- 1,7 %) alors que les besoins budgétaires sont en forte augmentation.

Cette situation se traduit par une augmentation forte des restes à payer d'une année sur l'autre.⁽¹⁾

Le PAP indique que le montant des restes à payer 2014 est évalué à 378 millions d'euros, ce montant est en nette augmentation par rapport aux restes à payer de 2013 (évalué à 312,7 millions d'euros) en répercussion de la hausse du nombre de prescriptions et de la moindre part des crédits de paiement consacrés à la couverture des engagements de l'année en cours. Les seules charges à payer qui seront constituées pour l'année 2014 en fin d'année 2014 sont estimées à 186 millions

(1) Les restes à payer correspondent à la différence entre les autorisations d'engagement consommées et les crédits de paiement.

d'euros à défaut de levée de la réserve de précaution et à 154 en cas de levée de la totalité de la réserve, à comparer à 142 millions d'euros de charges à payer constituées en 2013.

Il est à noter que les engagements pris à divers titres par les prescripteurs de frais de justice (magistrats et officiers de police judiciaire) sont probablement très supérieurs à ces montants. En effet, faute d'opérer un réel suivi des engagements, le Gouvernement a décidé en fin d'exécution 2013 de renoncer à la prise en compte globale des engagements de frais de justice, pour ne traiter ces dépenses qu'au moment du paiement : Chorus ne matérialise que la demande de paiement, à l'exclusion de tout engagement ou attestation de service fait préalable. Comme l'explique la Cour des comptes, « *le ministère de la justice s'est ainsi détourné du projet de suivre les engagements de frais de justice, au profit d'un suivi des mémoires – c'est-à-dire au stade ultime, celui de la demande de paiement.* »⁽¹⁾

Sur le plan budgétaire, cette décision a entraîné, au 1^{er} janvier 2014, la clôture d'une fraction des engagements juridiques globaux de frais de justice ouverts en 2013 et les années antérieures et l'annulation des autorisations d'engagement (AE) correspondantes, pour 141,4 millions d'euros. Comme le précise la Cour des comptes, « *cette nouvelle convention comptable devrait d'ailleurs faire disparaître les restes à payer budgétaires : dès lors qu'il n'y a plus de suivi des autorisations d'engagement, il n'est pas possible de comptabiliser des restes à payer budgétaires, entendus comme la différence entre les autorisations d'engagement consommées et les crédits de paiement.* »

C'est ainsi que les 378 millions d'euros de restes à payer à fin 2014 correspondent à une fraction non exhaustive des engagements identifiés, alors que la réforme consistant à ne plus tenter de comptabiliser les engagements en matière de frais de justice peut s'analyser comme une manière de casser le thermomètre. Ce n'est pas l'avis du Gouvernement : les éléments de réponse transmis au Rapporteur spécial par le Gouvernement considèrent pour leur part qu'« *il s'agit d'une opération « technique » prise en concertation avec les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, afin d'apurer le stock d'AE anciennes, issues pour partie de la reprise de données ante-Chorus et qui étaient reconduites d'année en année, notamment en raison du recours à des engagements juridiques globaux de flux 3* ».

Ce flux était utilisé du fait de l'absence de possibilité de recourir au flux 1 sur les frais de Justice et dans le souci de limiter le recours au flux 4. Toutefois, cette pratique rendait difficile un suivi précis des dépenses.

Le recyclage perpétuel d'AE n'étant pas un mode satisfaisant de gestion des crédits, le responsable du programme 166 a donc procédé en 2013 à l'annulation des AE libérées à la suite de réduction de lignes de postes d'EJ ou d'EJ globaux de flux 3.

(1) « *Les frais de justice depuis 2011* ». Communication à la commission des Finances de l'Assemblée nationale (septembre 2014).

Concrètement, cette annulation technique est sans incidence sur le niveau des restes à payer au titre des frais de justice. »

La Cour des comptes a réalisé, à la demande de la commission des finances une enquête de très haute qualité sur les frais de justice depuis 2011. Au-delà des remarques qui précèdent sur le fait que les engagements réels ne sont pas pris en compte de façon exhaustive ni avec sincérité et que les dépenses de frais de justice connaissent une augmentation non contrôlée, la Cour a posé un diagnostic que chacun partage et proposé des solutions à mettre en œuvre d'urgence.

Le régime comptable des frais de justice est inadapté : comme il s'agit de l'ensemble des dépenses prescrites, en principe par un magistrat ou sous son contrôle, dans le cadre d'une procédure judiciaire, il déroge au droit commun de la comptabilité publique en matière d'engagement et de liquidation de la dépense, comme par le caractère juridictionnel de la contestation de la validité de la dette.

La dépense est engagée par un ordonnateur de fait (et non par l'ordonnateur de droit) qui est dans 60 % des cas un officier de police judiciaire, il en va de même de la liquidation des mémoires de frais présentés par les prestataires qui ne requièrent pas l'intervention de l'ordonnateur ; les contestations portant sur la liquidation requièrent, de la part du comptable assignataire, la saisine du ministère public qui saisit le juge taxateur de ses réquisitions ; cependant si le ministère public refuse d'exercer ce recours, le comptable ne peut pas suspendre le paiement et en informer l'ordonnateur.

Sauf en matière de marchés publics, l'interprétation particulière des règles de la prescription quadriennale conduit à considérer que la date à laquelle les droits ont été acquis, déclenchant le délai de prescription, est celle de la taxation ou de la certification, et non celle de la remise de la prestation par le prestataire. Comme le précise la Cour, *« faute de système d'information fiable permettant d'identifier les paiements des années passées, il ne peut être exclu qu'une partie des charges à payer corresponde en réalité à des doubles facturations, source potentielle de doubles paiements. »*

Cette difficulté est identifiée par la cour d'appel de Paris, qui qualifie le risque de double paiement de « non négligeable ». De même, à la cour d'appel de Bordeaux, près de 11 % du montant total des mémoires d'un laboratoire privé d'analyses génétiques, transmis pour paiement entre janvier 2013 et janvier 2014, se rapportaient à des prestations remises en 2002 et 2003 : rien ne permettait d'établir que ces prestations, quoique très anciennes, n'eussent pas déjà été payées. »

La Cour des comptes propose donc, notamment, de réexaminer la catégorie des frais de justice pour en exclure les dépenses qui se rapportent au fonctionnement courant des juridictions ou à l'exécution des jugements ; d'envisager l'application du droit commun de la comptabilité publique au paiement des dépenses tarifées et certifiées dans un délai raisonnable et de rétablir un délai de forclusion pour le dépôt des mémoires par les prestataires de services ; d'améliorer la connaissance des

composantes de la dépense de frais de justice, la budgétisation des frais de justice dans le sens d'une plus grande sincérité, et de tendre vers une comptabilisation effective des engagements des dépenses de frais de justice, afin de garantir le respect de leur caractère limitatif, conformément aux dispositions des articles 8 et 30 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

Face à un tel enjeu, le PAP 2015 se contente d'indiquer, pour justifier la baisse des dotations de frais de justice de 2014 sur 2015, que la programmation tient compte des efforts de rationalisation et de maîtrise de la dépense des frais de justice pénale à réaliser dès 2015, à savoir le développement, au sein de la direction des services judiciaires, d'une assistance aux prescripteurs dans les domaines à fort enjeu (traduction et interprétariat, analyses génétiques, expertises financières, informatiques etc..) afin de réaliser des gains achats, l'extension des domaines de mise en concurrence sur des secteurs à forts enjeux (notamment gestion des scellés) et la rationalisation des frais de fourrière.

Le PAP ajoute que la poursuite de ces axes de progrès doit se traduire par des économies dans la gestion des scellés, par la réduction des frais de traduction et d'interprétariat et par une meilleure maîtrise des frais d'analyses médicales et génétiques.

On ne peut qu'être perplexe devant le peu de justification de dotations en baisse pour des besoins de financement en fait toujours croissants.

La réponse reçue par le Rapporteur spécial ne cache pas le caractère critique de l'exécution 2014 s'agissant des frais de justice : « *La prévision d'exécution au 31 décembre 2014 des crédits de frais de Justice du programme 166 s'établit à 570,1 millions d'euros, la dotation en LFI étant de 455,5 millions d'euros et la réserve de précaution étant fixée à 32 millions d'euros.*

Cette prévision a été déterminée en ajoutant la totalité des charges à payer 2013 (mandatés à 70 % au 29 juillet) à la prévision de consommation du BOP central, en tenant compte du rythme de consommation des crédits constaté au cours du premier semestre.

Il en ressort un besoin complémentaire de crédits de 147 millions d'euros. »

Au titre du budget pluriannuel 2015-2017, le plafond de dépenses hors-titre 2 du programme 166 prévoit 449,8 millions d'euros en 2015, 437,1 en 2016 et 426,4 en 2017 au titre des frais de justice. Comment une baisse de la dotation budgétaire est-elle possible à moyen terme alors que les frais de justice sont déjà manifestement sous dotés ?

La trajectoire prévue tient compte de la systématisation du recours à la plateforme d'interception judiciaire, générant une économie, d'ores et déjà déduite des ressources du programme, à hauteur de 7,5 millions d'euros en 2015, 30 en 2016 et 40 en 2017. Elle intègre également l'effort d'économie attendu au titre de la réforme de la médecine légale, à raison de 17 millions par an dès 2015. Ce projet de

réforme a été élaboré conjointement par la direction des affaires criminelles et des grâces et la direction des services judiciaires, à la suite d'un rapport inter inspections constatant le coût unitaire dans certains cas particulièrement élevé des prestations fournies par les instituts médicaux légaux et les unités mixtes judiciaires (UMJ). Il vise à modifier le mécanisme de tarification et les modalités d'organisation du service dans les territoires ne justifiant pas, eu égard à l'activité pénale, la présence d'UMJ.

La direction des services judiciaires s'engage dans la mise en œuvre d'un plan d'actions en faveur de la maîtrise des frais de Justice, articulé autour de plusieurs axes :

- un axe relatif à la mobilisation de l'ensemble des acteurs en matière des frais de justice (magistrats, OPJ prescripteurs et services gestionnaires) par le renforcement de la formation des acteurs, de l'animation du réseau, la diffusion des bonnes pratiques et la mise à disposition d'outils ;

- un axe relatif à l'achat public en matière de frais de justice sur les segments à enjeu ;

- un axe relatif au renforcement du pilotage et du suivi budgétaro-comptable des frais de justice (avec le déploiement du portail Chorus pro).

3. Les crédits de fonctionnement courant : la dotation 2015 est insuffisante

La dotation prévue en LFI 2014 pour les crédits relatifs au fonctionnement courant des services judiciaires (y compris École Nationale de la Magistrature) s'élevait à 360 millions d'euros d'autorisations d'engagement et à 327,2 millions de crédits de paiement.

La dotation prévue en PLF 2015 pour les mêmes crédits s'élève à 352,7 millions d'autorisations d'engagement et à 329,2 millions de crédits de paiement.

Cette prévision doit être mise en comparaison avec la consommation d'autorisations d'engagement (335,3 millions d'euros) et celle de crédits de paiement (340,7 millions d'euros) constatée en 2012 comme avec celle de 2013.

La dotation totale du programme *Justice judiciaire* en fonctionnement courant, par la loi de finances initiale pour 2013, s'élevait à 325 millions d'euros en autorisations d'engagement et 325,1 millions d'euros en crédits de paiement (y compris l'École nationale de la magistrature et les crédits de titre 6). L'exécution des dépenses de fonctionnement courant a atteint 343,2 millions d'euros, supérieure de plus de 18 millions d'euros aux dotations de la LFI.

Les dotations prévues sont chroniquement inférieures aux besoins, de surcroît les restes à payer de dépenses de fonctionnement courant augmentent. Les restes à payer à fin 2013 sont estimés par le RAP à 125,9 millions d'euros dont 24,7 au titre des charges à payer constatées en 2013, à comparer à 120,6 millions d'euros de restes

à payer fin 2012 (dont 25,7 constitués dans l'année) et 104,9 millions d'euros fin 2011 (dont 16,5 constitués dans l'année). La situation des moyens de fonctionnement courant est donc dégradée et la dotation prévue en 2014 et en 2015 paraissent nettement inférieures aux besoins.

Le PAP indique au chapitre de la justification au premier euro : « *La dotation allouée au titre du fonctionnement courant (dépenses de l'occupant et hors immobilier), augmente de 1,5 % par rapport à 2014. Compte tenu de l'augmentation tendancielle des dépenses, notamment de loyers et de maintenance, cette dotation implique néanmoins que les services judiciaires réalisent d'importants efforts d'économies de fonctionnement.* »

Il est à noter que le fonctionnement courant hors immobilier représente moins de la moitié des besoins, 144,3 millions d'euros de crédits en 2015 et les dépenses immobilières de l'occupant la majeure part, 160,3 millions d'euros en 2015. La sous-budgétisation est d'autant moins admissible que ce dernier poste de dépenses (fluides, loyers, nettoyage, gardiennage, entretien courant...) retrace des coûts prévisibles et incompressibles.

Compte tenu des besoins exprimés par les responsables de BOP, la dépense de fonctionnement courant susceptible d'être effectuée en 2014 par le programme 166 (hors Immobilier - dépenses du propriétaire) s'élèverait à 371 millions d'euros à comparer à 281 de crédits disponibles. À défaut de levée de la réserve de précaution, le besoin complémentaire serait de 62 millions d'euros.

4. La diminution des crédits d'investissement

Les dotations d'investissement des services judiciaires sont en forte baisse de 2014 à 2015 aussi bien pour les AE qui passent de 203,8 millions d'euros en 2014 à 65 en 2015 que pour les CP qui diminuent de 164,9 millions en 2014 à 158,6 en 2015.

Le PAP précise que 94,9 millions d'euros de CP relèvent des opérations conduites par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), que 65 millions d'euros d'AE et 63 millions d'euros de CP sont prévus pour le financement des opérations hors carte judiciaire conduites en mode déconcentré et que 0,6 million d'euros en CP uniquement sont affectés au paiement de la part « investissement » du contrat de partenariat public-privé pour le palais de justice de Caen.

B. LES PERFORMANCES DES SERVICES JUDICIAIRES

Le dispositif de mesure de la performance a été revu en PLF 2015 sur l'ensemble de la mission.

S'agissant des services judiciaires, le PAP annonce que la direction de la justice judiciaire a resserré son dispositif de mesure de la performance autour de trois grands objectifs : améliorer la qualité et l'efficacité de la justice ; rendre plus efficaces

la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines ; moderniser la gestion de la justice.

Parallèlement plusieurs indicateurs ont été supprimés ou fusionnés. Le PAP indique que les données 2012, 2013 et 2014 ont été recalculées en conséquence de ces évolutions.

1. Des délais de traitement des procédures civiles et pénales variables

L'ancien indicateur 1.1 « Délai moyen de traitement des procédures [civiles] » évolue dans le PAP 2015. Le nouvel indicateur 1.1 ne prend plus en compte les procédures courtes, que sont les référés et les procédures d'urgence.

L'ancien indicateur 1.2 « Pourcentage des juridictions dépassant d'un mois et plus le délai moyen de traitement (cible) des procédures [civiles] » est également modifié. L'évolution apportée vise à mieux appréhender le retard dans le traitement des procédures, le délai d'un mois n'étant pas représentatif pour l'ensemble des juridictions. Ainsi, dans le PAP 2015, l'indicateur 1.2 devient « Pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles ».

Il est à noter que l'indicateur de délai moyen de traitement des procédures pénales (1.3) est renseigné de façon tellement lacunaire qu'il est inexploitable.

Les délais de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes, augmentent, à la Cour de cassation, et devraient atteindre 15,3 mois en 2014 au lieu de 15,1 mois en 2012.

Ces délais de traitement sont globalement stables pour les cours d'appel (12,6 mois en 2012 et 2013), pour les tribunaux de grande instance (TGI) (10,5 mois en 2012 et 2013). Toutefois, le PAP considère que le niveau de traitement dans les cours d'appel ne semble pas pouvoir être augmenté rapidement de manière significative et le niveau des affaires nouvelles reste élevé sous des effets « crise économique » encore réels. Pour les TGI, les commentaires du PAP ne sont pas non plus rassurants. Globalement le délai moyen de traitement, référés y compris, des TGI est stable sur les dix dernières années, autour de 7 mois. Il en va différemment si l'on regarde le délai hors procédures courtes qui augmente de façon constante et significative depuis 2008 (début de la crise économique), passant de 9 mois à 10,5 mois fin 2013. Les contentieux les plus lourds constituant le cœur d'activité de ces tribunaux, sont de plus en plus difficiles à traiter de façon satisfaisante. Les TGI n'arrivent plus à couvrir leurs affaires nouvelles, et chaque année ce sont entre 10 000 et 20 000 affaires qui viennent gonfler des stocks déjà importants. En 2013, le niveau de traitement a atteint son plus bas niveau des cinq dernières années avec 923 000 affaires terminées, soit une baisse d'environ 10 000 affaires, et l'âge moyen du stock même s'il se stabilise à 14,1 mois en 2013 reste trop élevé.

Les délais de traitement augmentent dans les conseils de prud'hommes (13,1 mois en 2012 et 13,7 mois en 2013).

Enfin ces délais diminuent dans les tribunaux d'instance (6,6 mois en 2012 et 6,4 mois en 2013, une prévision de 5,8 mois en 2014). Le PAP, pourtant considère qu'il semble prudent d'envisager une trajectoire qui traduise une amélioration progressive mais plutôt lente.

Comme l'indique le PAP, ces données sont à interpréter avec prudence. L'évolution de la durée moyenne des affaires terminées doit s'interpréter en parallèle avec l'évolution du stock (en âge et en volume). Une durée moyenne en baisse alors que le stock augmente pourrait signifier que la juridiction s'attache à évacuer les affaires simples au détriment des affaires complexes. Inversement, une hausse de la durée (pendant un an ou deux) alors que le stock diminue peut signifier que la juridiction assainit la situation en terminant des affaires anciennes.

Ces délais varient selon les juridictions et l'écart s'est réduit, sauf pour les cours d'appel. C'est ainsi que le pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement des juridictions civiles est passé de 15 % en 2012 à 18 % en 2013 (prévision de 18 % en 2014) pour les cours d'appel, de 20 % en 2012 à 18 % en 2013 (prévision de 18 % en 2014) pour les TGI, de 28 % en 2012 à 22 % en 2013 (prévision de 20 % en 2014) pour les tribunaux d'instance.

Les nouveaux indicateurs 1.4 et 1.5 « Nombre d'affaires civiles traitées par magistrat du siège », « Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège et du parquet », n'intègrent plus les affaires traitées par les conseillers rapporteurs. Les anciens indicateurs 2.3 « Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat du siège ou par conseiller rapporteur » et 2.4 « Nombre d'affaires [pénales] poursuivables traitées par magistrat du parquet » sont fusionnés. Pour le PAP 2015, le périmètre de l'ancien indicateur 1.6 est élargi aux affaires pénales, « Nombre d'affaires civiles et pénales traitées par fonctionnaire ».

Le nombre d'affaires civiles moyennes traitées par magistrat du siège augmente, à la Cour de cassation, dans les cours d'appel et dans les TGI. Cet indicateur n'est pas disponible pour les tribunaux d'instance.

Le nombre d'affaires pénales moyennes traitées par magistrat du siège et du parquet augmente dans les cours d'appel (magistrats du siège) et les TGI.

L'indicateur 1.6 de nombre d'affaires traitées par fonctionnaire n'est renseigné que pour la Cour de cassation (civil), les cours d'appel (civil), et les TGI (civil), les données des tribunaux d'instance n'étant pas disponibles. Le nombre d'affaires traitées augmente.

2. Améliorer l'exécution des peines et diversifier la réponse pénale

a. Une mesure de la performance perfectible

Le Rapporteur spécial considère qu'il est nécessaire d'améliorer l'exécution des peines et de diminuer le stock de peines non exécutées, dites « en cours d'exécution ». En même temps, il convient de diversifier la réponse pénale et de développer raisonnablement les alternatives aux poursuites.

Quatre indicateurs de performance ont été retenus pour apprécier le degré de réalisation de l'objectif tendant à rendre plus efficace la réponse pénale, l'exécution et l'aménagement des peines. Or, pour deux d'entre eux, et c'était déjà le cas dans le PAP 2014 et dans le RAP 2013, **le taux de mise à exécution des peines et le délai moyen d'exécution des peines** ne sont pas renseignés. Comme l'an dernier, le PAP indique qu'une réflexion va être menée pour proposer des indicateurs reposant sur des modes de calcul différents. La réflexion perdure, donc.

Le taux de réponse pénale, qui constitue l'un des indicateurs les plus représentatifs de la mission, disparaît, sans explication.

Le taux d'alternatives aux poursuites, permet de mesurer la part des affaires faisant l'objet d'une mesure alternative réussie ou d'une composition pénale dans l'ensemble des affaires poursuivables.

Le taux varie depuis quelques années entre 43 % et 45 %, et marque un léger tassement de la politique de diversification de la réponse : même si le taux est très légèrement supérieur, il progresse beaucoup moins vite. On peut y voir notamment le souci des parquets de ne plus prendre en considération le coût des procédures pour des affaires dont la gravité des faits est faible, et donc à classer sans suite certaines d'entre elles pour inopportunité des poursuites.

b. L'essor de la composition pénale et des mesures alternatives aux poursuites

En 2013, 4,9 millions de plaintes et procès-verbaux sont parvenus aux parquets. Le nombre d'affaires reçues diminue nettement depuis 2011, il est globalement à la baisse depuis le début des années 2000. Déduction faite des procédures qui constituent les affaires non poursuivables, 1 303 469 affaires ont été susceptibles de recevoir une réponse pénale, soit 30 % des affaires traitées par les parquets au cours de l'année. En 2013, une réponse pénale a été donnée à 89,6 % de ces affaires dites poursuivables. Cette réponse pénale a pris trois formes : la poursuite devant une juridiction de jugement ou d'instruction (46,1 %), la composition pénale (5,7 %) ou la mise en œuvre d'une procédure alternative aux poursuites (37,8 %).

Le nombre total d'affaires poursuivies par les parquets en 2013 s'établit à 600 652 ce qui constitue 46 % des affaires poursuivables et près de la moitié de la réponse pénale. Avec le développement des procédures rapides et sans audience, et notamment de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) les

modes de poursuites devant le tribunal correctionnel ont beaucoup changé depuis le début des années 2000. La part des citations directes est passée de près de 30 % à moins de 10 % et les CRPC représentent en 2013 plus de 13 % des modes de poursuites.

600 652 affaires poursuivies ont donné lieu à une procédure alternative réussie. Cette forme de réponse judiciaire a concerné près de 37,8 % des affaires poursuivables. Le classement sans suite (CSS) pour inopportunité des poursuites a concerné 130 000 auteurs et après mesures alternatives 561 000 auteurs.

Les 75 732 compositions pénales réussies constituent le troisième volet de la réponse pénale. Cette procédure s'est appliquée à 5,5 % des affaires poursuivables en 2012 et représente 6 % de la réponse pénale.

c. L'exécution des décisions en matière pénale

Le stock total pour la France entière de **peines fermes en attente d'exécution** des tribunaux de grande instance et cours d'appels augmente : il s'élevait fin décembre 2010 à 92 800 peines, à 99 200 peines fin 2011 et 99 600 peines en fin d'année 2012. Il est regrettable que les données 2013 n'aient pas été transmises.

Certes, ce stock de peines fermes en attente d'exécution n'est pas un volume inerte de peines « jamais exécutées » mais résulte du solde des flux des décisions et des exécutions des peines. Ainsi, sur l'année 2012, l'ensemble des juridictions a prononcé 129 300 peines exécutoires d'emprisonnement ferme et en a exécuté 128 900. Il n'a pas été communiqué d'éléments sur la situation en 2013.

Le délai d'inscription d'une condamnation au casier judiciaire résulte de l'addition de deux délais distincts : le délai de transmission de la décision au casier judiciaire (qui dépend des juridictions) et le délai de saisie par le casier judiciaire national.

Le délai moyen de transmission au casier judiciaire a augmenté en 2013 (5 mois) par rapport à 2012 (4,6 mois) mais il varie significativement selon les catégories de juridictions et d'une juridiction à l'autre. Le délai moyen de saisie par le casier judiciaire national a augmenté en 2013 en passant de 0,7 à 1,5 mois.

Le délai moyen d'inscription des condamnations au casier judiciaire s'est dégradé en 2013 mais semble à nouveau se réduire depuis le début de l'année 2014.

Le **recouvrement effectif des amendes pénales** est en décalage avec les amendes prononcées pour plusieurs raisons. Le casier judiciaire national indique que, chaque année, les juridictions pénales prononcent au total environ 200 millions d'euros d'amendes pénales pour crimes, délits et contraventions de la cinquième classe. Le recouvrement de ces amendes incombe au Trésor public qui prend chaque année en charge près d'un million d'extraits pour un montant total d'environ 400 millions d'euros et provenant de ces juridictions.

Le montant des amendes prononcées par les tribunaux de police et les juridictions de proximité contre des contraventions des quatre premières classes, non inscrites au casier judiciaire national (jugements ou ordonnances pénales), peut être évalué à environ 60 millions d'euros.

Enfin, les révocations de sursis pour les personnes ayant été condamnées de nouveau, ainsi que certains montants de dommages et intérêts pris en charge pour l'État ou d'autres bénéficiaires (RATP, SNCF...) ne peuvent être évalués.

Le taux de recouvrement rapporte les montants recouverts aux montants « recouvrables », c'est-à-dire devant juridiquement être recouverts. Les montants recouvrables correspondent aux montants pris en charge diminués des montants annulés suite à une décision de justice (amnistie, grâce, décès, erreur matérielle...) ou à l'abattement de 20 % mis en œuvre par le décret du 2 septembre 2005.

Il n'a pas été transmis d'éléments sur les taux de recouvrement en 2013.

Les délais moyens de transmission des relevés de condamnation aux services du Trésor chargés du recouvrement ont diminué de 2005 à 2012 et sont stables en 2013 (3,3 mois).

*

* *

III. L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Les missions du service public pénitentiaire sont fixées à l'article 2 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 : « *Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales. Il contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues* ».

Les objectifs de l'action de l'administration pénitentiaire ont été fixés pour 2015, dans la perspective de la mise en œuvre de la loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'utilité des sanctions pénales. Ils portent sur les axes stratégiques suivants : favoriser la réinsertion, améliorer les conditions de détention et les conditions de travail des personnels pénitentiaires, renforcer la sécurité. Ces objectifs sont identiques à ceux de l'an dernier.

A. UN BUDGET EN PROGRESSION

Les crédits de paiement du programme 107 *Administration pénitentiaire* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élèvent à 3 396,6 millions d'euros (+ 5,2 % par rapport à 2014), ce qui représente une augmentation sensible des moyens.

Les autorisations d'engagement, sont en forte hausse, à 4 725,1 millions d'euros contre 2 842,4 millions d'euros en 2014 (+ 66,2 %).

CRÉDITS DU PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2015/2014 (%)
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 760,5	2 116,4	+ 20,2	1 951,2	2 060,9	+ 5,6
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	819,7	2 335,6	+ 184,9	1 023,1	1 068,5	+ 4,4
04 – Soutien et formation	262,2	273,2	+ 4,2	255,2	267,2	+ 4,7
Total	2 842,4	4 725,1	+ 66,2	3 229,5	3 396,6	+ 5,2

Source : projet annuel de performances.

L'évolution globale des crédits retrace deux priorités annoncées par le Gouvernement : développer les aménagements de peine et l'insertion pour prévenir la récidive (recrutement de 300 agents pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en 2015 en complément des 400 recrutés en 2014) ; maintenir un programme immobilier pénitentiaire ambitieux de

construction et de réhabilitation qui réponde aux situations de vétusté, en donnant plus de moyens aux services d'insertion et de probation.

1. Des recrutements en hausse depuis 2014 et des mesures catégorielles

Les dépenses globales de personnel de titre 2 sont prévues à 2 117,4 millions d'euros (+ 5 %) et représenteront 62,3 % des crédits du programme.

Le plafond d'autorisation des emplois (PAE) 2015 du programme 107 est de 36 758 ETPT au lieu de 35 812 en LFI 2014, l'augmentation nette est de 734 ETPT compte tenu de 212 transferts entrants. Ce plafond d'ETPT intègre des recrutements exceptionnels de 200 surveillants et 100 agents au sein des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) en 2014 non prévus dans la loi de finances initiale, ainsi que le recrutement de 100 surveillants en 2015 au titre du comblement des vacances de postes. Il est déterminé à partir du PAE 2014 (35 812 ETPT) majoré de 601 ETPT au titre de l'extension en année pleine de 2014 sur 2015 des personnels recrutés l'an dernier, de 133 ETPT au titre des créations d'emplois en 2015 et de 212 ETPT au titre des mesures de transfert pour 2015.

Il est à noter que, pour l'administration pénitentiaire, l'écart entre le plafond d'emplois et les effectifs réels a pu être au moins partiellement résorbé, ce qui n'a pas été le cas dans les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse. La prévision de consommation d'emploi s'élève au 1^{er} août 2014 à 35 323 ETPT pour un plafond fixé à 35 812 ETPT. La prévision de consommation des ETPT 2014 ne sature pas complètement le plafond d'emploi alloué. C'est la raison pour laquelle il a été procédé au recrutement exceptionnel d'agents déjà évoqué.

Les dotations de masse salariale hors compte d'affectation spéciale (CAS) des pensions de 2014 ont donc été rebasées, mais seulement de 3,9 millions d'euros. Les recrutements de 2014 sont estimés représenter un coût de 18 millions en extension en année pleine 2015, et ceux de 2015 2,8 millions d'euros. Il est à noter l'ouverture de crédits dédiés au financement de mesures catégorielles principalement pour les personnels de surveillance, pour 13,2 millions d'euros.

Sur les quelque 65 millions d'euros d'augmentation de la masse salariale hors contributions au CAS *Pensions*, 12 s'expliquent par les mesures générales et le GVT solde, 13,2 par les mesures catégorielles et 20,7 par le schéma d'emplois.

20,3 millions d'euros sont prévus au titre du « *Rebasage de dépenses au profil atypique – hors GIPA* », et relèvent d'autres mesures en faveur des personnels : l'indemnisation au cours de l'année 2015 des jours de congé non pris déposés sur les comptes épargne temps (CET) estimée à 1,3 million d'euros, les primes de restructuration (3,2 million d'euros), l'indemnisation des assesseurs siégeant en commission de discipline (1 million d'euros), l'indemnisation de la réserve pénitentiaire (0,9 million d'euros), les heures supplémentaires effectuées

par les personnels de surveillance (pour un surcoût de 10,5 millions d'euros), l'augmentation des majorations de traitement et des indemnités versées aux personnes exerçant leurs fonctions en outre-mer (1,9 million d'euros) et les primes d'installation, primes spécifiques d'installation, indemnités des dimanches et des jours fériés et des astreintes (1,5 million d'euros).

2. L'augmentation des moyens de fonctionnement et des investissements

Les moyens hors titre 2 de l'administration pénitentiaire sont globalement prévus à 1 279,1 millions d'euros de crédits de paiement (+ 5,4 %). La progression est forte aussi bien pour les moyens de fonctionnement du titre 3 qui augmentent pour atteindre 794,7 millions d'euros(+ 4,4 %) que pour les dépenses d'investissement (373,5 millions d'euros, + 5,6 %) et les dépenses d'intervention (110,9 millions d'euros, + 11,5 %).

a. Les moyens de fonctionnement : l'impact des renouvellements de marchés

Les autorisations d'engagement sont également en très forte augmentation, de 66,2 % sur l'ensemble du programme, de 268 % sur les moyens de fonctionnement et de 160 % sur les dépenses d'intervention. L'augmentation atypique des AE sur les moyens de fonctionnement s'explique principalement par le fait que 10 lots de marchés de gestion déléguée d'établissements pénitentiaires sur 24 arrivent à échéance fin 2015 et début 2016, et que des AE doivent être ouvertes pour permettre leur renouvellement et le lancement des consultations : 472,3 millions d'euros d'AE pour les marchés à gestion déléguée MGD 01 et MGD 03 (Roanne, Mont de Marsan, Lyon – Corbas, Saint Denis de La Réunion, Nancy – Maxéville, Béziers, Le Mans les Croisettes, Bourg en Bresse, Poitiers – Vivonne, Le Havre, Rennes, Le Port) ; 931,6 millions d'euros d'AE pour le renouvellement des marchés de gestion déléguée « Chalandon 2 » et la troisième génération de marché de gestion déléguée MGD 04 ; 94,3 millions d'euros d'AE pour l'externalisation de la maintenance et de la restauration de Fleury-Mérogis MGD 05.

Les crédits de paiement des moyens de fonctionnement (794,7 millions d'euros) sont dédiés notamment à l'exécution des marchés de gestion déléguée (339,2 millions), à l'accueil et à l'entretien des détenus des établissements en gestion publique (142,1 millions), aux loyers des établissements construits et gérés en partenariat public privé (PPP) pour 105,3 millions d'euros, à la santé des détenus (33,5 millions d'euros), à la prévention de la récidive (38,4 millions d'euros) aux aménagements de peines (27,3 millions d'euros), à la sécurisation des sites (25,6 millions d'euros).

b. L'augmentation annoncée des investissements : quelle crédibilité ?

Les investissements sont prévus en hausse surtout pour les autorisations d'engagement (431,9 millions d'euros au lieu de 165,9) mais également pour les crédits de paiement (373,5 millions d'euros au lieu de 353,5).

Le budget immobilier pénitentiaire se décompose en 3 grandes parties : les opérations menées par les services déconcentrés (directions interrégionales des services pénitentiaires) ; Les opérations menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), il s'agit des grands programmes de construction visant à réduire le taux de sur-occupation des établissements actuels et à fermer les plus vétustes ; les opérations pilotées par l'administration centrale.

L'augmentation des dotations est essentiellement due aux opérations menées par l'APIJ. Elles sont dotées en PLF 2015 de 272,6 millions d'euros d'AE et de 210,2 millions d'euros de CP (0,7 million d'AE et 208,6 de CP en LFI 2014).

Les CP sont prévus pour l'achèvement du programme de construction « 13 200 » et la poursuite du programme de construction du budget triennal 2013-2015 ainsi que des grandes réhabilitations en métropole et en outre-mer. Les AE sont programmées pour lancer de nouvelles opérations immobilières, la construction du centre pénitentiaire de Lutterbach, la construction du centre de semi-liberté de Martinique, la rénovation du centre pénitentiaire de Faa'a, la rénovation de la maison d'arrêt de Basse-Terre, la construction d'un établissement à Koné.

Le Rapporteur spécial ne méconnaît pas l'effort budgétaire qui est présenté, tout en observant que le bond des dotations concerne surtout les autorisations d'engagement ouvertes pour de nouvelles opérations (en fait des renouvellements de marchés), alors que l'immobilier pénitentiaire a servi chroniquement très récemment de variable d'ajustement budgétaire.

C'est ainsi qu'en 2013 la consommation des AE sur le titre 5 des dépenses d'investissement de l'administration pénitentiaire s'est élevée à 190,6 millions d'euros pour 306,4 ouvertes en LFI (- 37,8 %) et celle des CP à 303,7 millions d'euros pour 368,9 millions en LFI (- 17,7 %). La Cour des comptes a pu considérer que *« les annulations et les redéploiements de crédits du titre 5 au profit des dépenses de fonctionnement manifestent un renoncement aux projets à moyen et long terme, au profit de préoccupations de gestion plus immédiates. La Cour estime que le ministère de la justice ne peut durablement sacrifier les crédits d'investissement sans compromettre à terme la mise en œuvre de ses missions. »*

Comme précédemment indiqué, le budget de l'immobilier pénitentiaire a subi en LFI 2014 une réduction de 51 millions d'euros de crédits de paiement au regard du budget triennal 2013-2015. En gestion 2014, deux annulations de crédits de 25 millions d'euros en AE et CP sont intervenues de surcroît.

B. LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Comme l'indique la directrice de l'administration pénitentiaire dans sa présentation stratégique, l'administration pénitentiaire est chargée de la mise en œuvre du mandat judiciaire en matière d'exécution des peines. Son efficacité dépend en partie des décisions et des contributions d'autres intervenants. Les politiques en matière d'insertion de l'administration pénitentiaire sont étroitement liées à celles des ministères ou des partenaires extérieurs, en amont ou en aval de son intervention ; l'enseignement en prison est dispensé par des enseignants de l'éducation nationale ; l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues relèvent du service public hospitalier.

Comme pour les services judiciaires, différentes modifications ont été apportées à la maquette du dispositif de performance dans le PAP 2015. Ainsi, un objectif stratégique plus large sur la réinsertion a été défini, ce qui a entraîné la fusion de trois objectifs du PAP 2014. Le nombre d'objectifs est ramené à trois dans le PAP 2015 au lieu de cinq pour le PAP 2014. Le nombre d'indicateurs est passé de 14 à 12 entre ces deux exercices. Les indicateurs suivants ont été supprimés : le taux de formation à la prévention suicide, le taux d'occupation des unités hospitalières, le pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du service pénitentiaire d'insertion et de probation, intégré comme sous-indicateur. L'indicateur 1.2 « Mesure de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation » a été créé.

Les objectifs de performance retenus sont les suivants : favoriser la réinsertion ; améliorer les conditions de détention des personnes sous main de justice et les conditions de travail des personnels pénitentiaires ; renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires.

1. La surpopulation carcérale augmente

Entre 2004 et 2014, le nombre de places réelles dans les établissements pénitentiaires français a été porté de 48 605 à 57 516, ce qui correspond à une hausse de 8 911 places (+ 18,3 %). Le tableau ci-après fournit le détail de l'évolution capacitaire carcérale française, année par année.

Au 1^{er} janvier 2014, le nombre de personnes détenues était de 67 075, pour une capacité opérationnelle du parc de 57 516 places. Au 1^{er} juillet 2014, le nombre de personnes détenues était de 68 295 pour une capacité opérationnelle du parc de 57 712 places, une densité de 118,3 %.

Un objectif de 63 500 places sous-tend le budget triennal 2013-2015 et il ne sera donc pas atteint. L'objectif est maintenant que la France soit dotée de 63 500 places de prison fin 2019.

Il a été répondu au Rapporteur spécial que « *l'élaboration du futur programme immobilier dans le cadre du budget triennal 2015-2017 est en cours*

de finalisation. Un milliard d'euros d'autorisations d'engagement sont prévues sur la période. »

Face à une augmentation constante du nombre de détenus écroués, les créations de places ont permis de maintenir la surpopulation carcérale dans un ratio qui varie entre 110 % et 120 % selon les années. En 2014, le taux d'occupation s'est élevé à 116,6 % à comparer à 107,4 % en 2011. Sur la période récente, on constate une dégradation des différents ratios. La capacité opérationnelle du parc varie peu depuis 2011.

L'objectif d'amélioration des conditions de détention est directement en rapport avec l'état de la surpopulation carcérale.

L'indicateur de taux d'occupation des places en maison d'arrêt se dégrade. Il était de 124 % en 2011, de 134 % en 2013 et il est prévu à 134 % en 2014 et 135 % en 2015.

L'indicateur de nombre de détenus par cellule, en moyenne générale, s'est dégradé : de 1,3 en 2011 à 1,36 en 2013 en moyenne. Cet indicateur n'est plus renseigné par catégorie d'établissement. Il est à noter que la cible est de 1,3 en 2017 alors que l'administration pénitentiaire doit, en principe, se mettre en situation de répondre à la prévision d'un encellulement individuel réalisé en 2017.

NOMBRE, EFFECTIFS, CAPACITÉS ET TAUX D'OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DEPUIS 2003

Au 1 ^{er} janvier	Écroués non détenus	Écroués détenus	Capacité théorique	Capacité opérationnelle	Taux d'occupation	Nombre d'établissements pénitentiaires							
						MA	CD	CP	CSL	EPM	MC	Total	
2003		55 407	48 476	47 987	115,5 %								
2004		59 246	49 256	48 605	121,9 %								
2005	966	58 231	50 717	50 094	116,2 %	117	24	29	13	0	5	188	
2006	1 178	58 344	51 854	51 252	113,8 %	117	24	30	13	0	5	189	
2007	2 001	58 402	51 076	50 588	115,4 %	116	24	31	13	0	4	189	
2008	2 927	61 076	51 489	50 693	120,5 %	116	24	31	13	4	4	193	
2009	3 926	62 252	52 843	51 997	119,7 %	111	23	35	13	6	4	193	
2010	5 111	60 978	55 760	54 988	110,9 %	106	24	38	12	6	5	191	
2011	6 431	60 544	57 383	56 358	107,4 %	101	25	40	11	6	6	189	
2012	8 993	64 787	58 353	57 236	113,2 %	99	25	43	11	6	6	190	
2013	10 226	66 572	58 225	56 992	116,8 %	98	25	44	11	6	8	190	
2014	10 808	67 075	58 583	57 516	116,6 %	98	25	44	11	6	6	190	

Source : statistique mensuelle (PMJ5).

Définitions :

La capacité d'hébergement théorique d'un établissement pénitentiaire a été définie par la somme des cellules et dortoirs utilisés pour héberger des détenus placés en détention normale, des cellules destinées à l'accueil des entrants, des cellules utilisés pour l'accueil des enfants laissés en détention auprès de leur mère incarcérée, des cellules normalement destinées à la semi-liberté, et des cellules des services médico-psychologiques régionaux.

La capacité opérationnelle correspond à la capacité dont dispose effectivement un établissement. Elle s'analyse comme la capacité d'hébergement dont on déduit les places des quartiers des entrants, les places réservées aux services médico-psychologiques régionaux et les places inutilisables en raison de travaux dans les cellules.

La densité carcérale (ou taux d'occupation) est calculée en rapportant le nombre de personnes écrouées hébergées à la capacité opérationnelle.

MA : maison d'arrêt

CD : centre de détention

CP : centre pénitentiaire

CSL : centre de semi-liberté

EPM : établissement pour mineur

MC : maison centrale

2. La sécurité des établissements pénitentiaires se dégrade

S'agissant de la sécurité, le taux d'évasion de détenus sous garde pénitentiaire directe ou en sortie sous escorte s'est dégradé de 2012 (3,8 pour 10 000) à 2013 (4,4 pour 10 000), l'objectif constant étant un taux inférieur à 3 pour 10 000.

Le taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail, de 20,4 pour 10 000 en 2011 a diminué à 16,7 pour 10 000 en 2012 et il est remonté à 21,5 en 2013. La prévision a été relevée à 17,5 en 2013 et 16,5 en LFI 2014, elle est maintenant de 18,8 pour 2014 et 18,5 pour 2015. L'indicateur est l'un des éléments permettant d'apprécier le climat de l'établissement pénitentiaire.

Il est à noter que les agressions de divers types envers les personnels pénitentiaires augmentent et sont passées de 15 028 en 2009 à 20 072 en 2013. Les agressions entre personnes détenues sont passées de 7 825 en 2010 à 8 861 en 2012 pour diminuer, à 8 560 en 2013 puis au premier semestre 2014.

Diverses mesures sont prises pour améliorer la sécurité des établissements pénitentiaires : filins anti-hélicoptères, brouillage des téléphones portables, vidéosurveillance, tunnels d'inspection à rayons X, mise aux normes des miradors, portiques de détection, détecteurs de présence humaine dans les véhicules...

Toutefois, le phénomène de saisies d'objets interdits en détention dans les établissements pénitentiaires, du moins depuis 2007, date à laquelle un mode de recensement a été instauré, s'est accru. En effet, le nombre de saisies en détention est passé de 13 852 à 49 280 entre 2007 et 2013. Les saisies concernent pour moitié les téléphones et accessoires, ensuite les stupéfiants puis l'argent et les armes. Une étude portant exclusivement sur les phénomènes des projections menée en mai 2012, sur la base des données de l'année précédente, a montré que sur l'ensemble des projections recensées, 40 % concernaient des téléphones portables, 37 % des produits stupéfiants, 20 % de la nourriture et de l'alcool, ainsi que des armes le plus souvent de fabrication artisanale pour le reste.

3. Les aménagements de peines

Le développement des aménagements de peine est une des actions majeures menées par l'administration pénitentiaire pour favoriser la réinsertion des personnes condamnées et prévenir la récidive.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont pour mission principale la prévention de la récidive. Leurs missions s'orientent autour de trois axes : l'aide à la décision judiciaire dans un souci d'individualisation des mesures et des peines par la réalisation d'enquêtes sur les personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et l'étude des modalités de déroulement des peines ; l'évaluation, le suivi et le contrôle des personnes ; l'insertion des personnes placées sous main de justice.

Le relèvement à deux ans d'emprisonnement du seuil d'exécution des peines dans le cadre d'un aménagement de peine, qui résulte de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, a eu pour effet d'accélérer le rythme de développement des aménagements de peine.

La loi du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales, instaure une nouvelle peine, la contrainte pénale et consacre la mise en œuvre d'une procédure d'examen obligatoire de la situation de la personne détenue, en vue du prononcé éventuel par le juge de l'application des peines (JAP) d'une mesure de libération sous contrainte. La contrainte pénale constitue une nouvelle peine de milieu ouvert qui s'ajoute aux autres peines et mesures de milieu ouvert. Le SPIP assurera un rôle central dans l'exécution de cette nouvelle peine applicable au 1^{er} octobre 2014.

La population sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire au titre d'une mesure ou d'une peine restrictive de liberté est passée de 123 492 personnes au 1^{er} janvier 2004 à 174 108 au 1^{er} janvier 2014, soit une augmentation importante de l'effectif (+ 41 %). Le nombre de personnes suivies en milieu ouvert augmente de manière significative jusqu'en 2011 (+ 40 %) pour ensuite stagner autour de 174 000 personnes en moyenne.

À partir du 1^{er} janvier 2008, la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs semble avoir produit des effets directement sur le sursis avec mise à l'épreuve, mesure la plus courante en milieu ouvert (72 % des personnes suivies en milieu ouvert au 1^{er} janvier 2014). Dans le même sens, la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a élargi le domaine d'application du suivi socio-judiciaire, qui concerne les infractions violentes aggravées commises dans le contexte familial.

La surveillance électronique fixe permet de contrôler que la personne placée sous ce régime respecte les modalités d'une assignation dans un lieu déterminé (en général son domicile) lui ayant été imposée par l'autorité judiciaire selon des horaires définis. Elle ne permet pas la localisation de la personne en dehors de son lieu d'assignation, contrairement à la surveillance électronique mobile qui permet de localiser le porteur du bracelet 24h/24 et 7j/7 grâce à un dispositif GPS.

Les effectifs des personnes sous écrou placées sous surveillance électronique fixe progressent régulièrement. Le seuil des 5 000 placements simultanés a été atteint pour la première fois en mars 2010, celui des 10 000 en mars 2013. Au 1^{er} juillet 2014, on comptait 11 991 placements sous surveillance électronique fixe, dont 11 210 en aménagement de peine et 553 dans le cadre d'une surveillance électronique de fin de peine (SEFIP). Au total, les personnes sous surveillance électronique fixe représentent 19 % de l'ensemble des condamnés sous écrou.

Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) est une mesure de sûreté permettant la localisation permanente de la personne placée, et permet ainsi de s'assurer non seulement qu'elle respecte des horaires d'assignation à son domicile, mais également qu'elle ne se rend pas dans certains lieux qui lui sont interdits (zones d'exclusion définies par le magistrat comme par exemple le domicile d'une victime). Au 1^{er} juillet 2014, et depuis le début de l'expérimentation, 211 personnes ont été placées sous surveillance électronique mobile, contre 181 au 1^{er} juillet 2013.

L'indicateur de performance affiche un pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (placements sous surveillance électronique, placements extérieurs, semi-liberté) de 20 % en 2012, de 22 % en 2013 avec une prévision de 23 % en 2014.

C. LA SANTÉ EN PRISON : UN EFFORT À POURSUIVRE

L'amélioration des conditions de détention des personnes incarcérées passe par la construction d'établissements pénitentiaires, par le maintien des liens familiaux des personnes détenues et également par l'accès aux soins en milieu hospitalier ou en milieu pénitentiaire via les unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et les services médicopsychologiques régionaux (SMPR), ainsi qu'en milieu hospitalier.

La loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale vise à assurer aux personnes détenues une qualité et une continuité des soins équivalentes à celles offertes à l'ensemble de la population. Elle prévoit le transfert de l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues au service public hospitalier et l'affiliation des personnes détenues, dès leur incarcération, au régime général de la sécurité sociale.

Depuis 1994, les personnes détenues bénéficient de soins délivrés par des professionnels hospitaliers (médecins, dentistes, psychologues, infirmières, etc.), tant au sein des établissements pénitentiaires que dans les établissements publics de santé lors des consultations d'urgence, des consultations spécialisées ou des hospitalisations le cas échéant.

Des unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) ont été créées dans chaque établissement pénitentiaire (hors centres de semi-liberté). La dénomination de ces unités ayant été revue par la circulaire du 30 octobre 2012, on parle désormais d'« unités sanitaires ». Ces unités permettent une prise en charge des personnes détenues par des professionnels de santé hospitaliers, personnels de l'hôpital signataire d'un protocole avec l'établissement pénitentiaire.

Les dépenses de santé des détenus ont fait l'objet d'un rebasage, justifié par la forte croissance de la population carcérale. L'enveloppe a ainsi été portée de 90,6 millions d'euros à 123,3 en LFI 2013, soit une augmentation de 36,1 %. Sur ce montant, les versements à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ont été portés de 80 millions d'euros en 2012 à 88,1 en LFI 2013, mais cette hausse ne permet pas, selon la Cour des comptes, d'apurer les dettes du passé. En effet, la cotisation due à l'ACOSS par l'administration pénitentiaire est évaluée à 91,3 millions d'euros au titre de 2013, ce qui fait passer les restes à payer de 5,5 millions d'euros en 2012 à 10,3 en 2013.

Les dépenses de santé des détenus inscrites au budget des services pénitentiaires sont prévues sous deux catégories : en premier lieu, celles qui sont supportées par les services déconcentrés, consacrées à la santé des personnes détenues en 2015 (hors cotisation ACOSS). Elles correspondent au financement du ticket modérateur et du forfait journalier pour l'ensemble des soins prodigués aux personnes détenues hébergées, même en cas d'hospitalisation selon l'article L.381-30-5 du code de la sécurité sociale. La dotation est de 33,5 millions d'euros en 2015.

Le deuxième agrégat est celui des cotisations sociales à l'ACOSS, pour chaque personne détenue. Toutefois, le versement de ces cotisations ne concerne pas les détenus non hébergés, qui bénéficient d'une mesure de semi-liberté, d'un placement extérieur sans surveillance ou d'un placement sous surveillance électronique, dès lors qu'ils exercent une activité professionnelle et qu'ils sont affiliés à ce titre aux régimes de sécurité sociale. La dotation prévue pour 2015 est de 97,2 millions d'euros.

On peut cependant constater et déplorer que les dépenses de santé des détenus fassent les frais de la régulation budgétaire : 118,6 millions d'euros ont été consommés en 2013 pour 123,2 prévus.

*

* *

IV. LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* retrace les crédits de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, tant en ce qui concerne les mineurs délinquants que les mineurs en danger dans le cadre spécifique des dispositions des ordonnances de 1945 et de 1958.

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) disposait en mars 2014 de deux réseaux : le secteur public (SP) constitué de 220 établissements et services relevant directement du ministère de la Justice ; le secteur associatif habilité (SAH) constitué de 1 095 établissements et services (dont 255 financés exclusivement par l'État) habilités et contrôlés par le ministère de la Justice.

En 2015, la DPJJ poursuivra son objectif de conforter la concertation entre les institutions intervenant dans le cadre de la justice des mineurs, que ce soit en matière civile ou pénale. À l'issue d'un diagnostic réalisé en 2014, elle a fixé de nouvelles orientations dont les axes clés sont l'individualisation de la prise en charge et sa cohérence avec le parcours de vie de l'adolescent. L'individualisation de la prise en charge suppose d'améliorer la capacité d'adapter la réponse éducative aux évolutions de la situation du jeune et de sa famille. Il s'agit de privilégier la cohérence du parcours éducatif du jeune. Afin d'en garantir l'individualisation et la continuité, le milieu ouvert se voit donc confier un rôle de suivi du jeune. Les services accompagnent le placement ou la détention. Ils assurent le pilotage du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle. L'objectif est la prévention de la récidive ou de la réitération et plus largement la réinsertion.

Les crédits du programme 182 sont de nouveau en baisse pour 2015 et l'exécution 2013 s'est traduite pour la PJJ par le plus faible taux de consommation (moins de 97 %) de toute la mission.

A. UN BUDGET (ENCORE) EN BAISSÉ MALGRÉ (ENCORE) DES CRÉATIONS D'EMPLOIS ANNONCÉES

Les crédits de paiement du programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élèvent à 777,8 millions d'euros (– 0,7 %), ce qui est la somme de l'évolution contrastée des dépenses de personnel de titre 2 en hausse de 1,1 % et des autres dépenses (fonctionnement, investissement et interventions), en baisse de 3,2 %.

Les autorisations d'engagements connaissent quant à elles une légère augmentation (+ 0,1 %), passant de 779,2 millions d'euros en 2014 à 780,3 en 2015.

CRÉDITS DU PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014/2015 (%)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014/2015 (%)
01 – Mise en œuvre des décisions judiciaires	650,8	652,3	+ 0,2	655,4	652,8	- 0,4
03 – Soutien	99,4	98,0	- 1,4	98,7	97,6	- 1,2
04 – Formation	29,0	30,0	+ 3,2	29,0	27,4	- 5,7
Total	779,2	780,3	+ 0,1	783,2	777,8	- 0,7

Source : projet annuel de performances.

1. Des dépenses de rémunérations annoncées en hausse

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme pour 2015 augmente une nouvelle fois, de 60 ETPT (hors transferts et corrections techniques), le solde des entrées et sorties attendu est de 56 agents. L'augmentation du plafond d'ETPT résulte de l'extension année pleine de 2014 sur 2015 de 32 ETPT et de la création de 28 ETPT (pour 56 emplois) destinés au renforcement des centres éducatifs fermés (CEF) et du milieu ouvert.

La masse salariale hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions* n'augmentera que d'un peu plus de 2,7 millions d'euros alors que le socle de masse salariale de 2014 est révisé à la baisse. Le schéma d'emploi explique l'essentiel de la hausse (3,5 millions d'euros). Les mesures catégorielles en représentent une part faible estimée à 500 000 euros pour 2014.

On peut s'interroger sur le caractère réaliste des annonces en matière d'effectifs et de rémunérations. On se souvient que le PAP 2013 avait annoncé qu'« au sein de l'enveloppe de 5 000 emplois prévus d'ici 2017 pour la justice et la sécurité, les emplois du ministère de la justice augmenteront de 480 agents dès 2013. Dans la répartition de ces moyens, un rééquilibrage au profit de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sera engagé en 2013 », il est à noter que les effectifs budgétaires de la PJJ ont été inférieurs en 2013 (8 183 ETPT) à ceux de 2012 (8 201 ETPT) et donc qu'ils ont en fait diminué.

Le plafond d'emplois passe de 8 183 ETPT réalisés en exécution 2013 à 8 567 ETPT en PLF 2015. Peut-on imaginer que les effectifs de la PJJ augmentent de 4,7 % en deux ans ?

La réponse au questionnaire budgétaire indique avec franchise que « le taux de non consommation de 2013 pour le programme 182, différence entre le plafond annuel d'emplois en équivalents temps pleins travaillés (ETPT) et la consommation annuelle des emplois en ETPT, s'explique essentiellement par une masse salariale sous-dimensionnée par rapport au plafond d'emplois. »

Ainsi, l'augmentation annoncée des effectifs et des dépenses de titre 2 semble largement optique, elle s'inscrit dans le cadre d'un budget contraint.

2. La nette diminution des moyens de fonctionnement, d'investissement et d'intervention

Les crédits hors titre 2 (fonctionnement, investissement et interventions), sont prévus à 317,5 millions d'euros à comparer à 327,8 ouverts en LFI pour 2014 (- 3,2 %).

La présentation des crédits dans le projet annuel de performances, au-delà de la répartition par titres et par actions, retient cinq blocs de dépenses, correspondant aux « briques de budgétisation » du programme. ⁽¹⁾

Les dotations du secteur associatif habilité (SAH) représentent 225,4 millions d'euros en AE et CP sur les 320 d'AE et les 317,5 de CP du programme. Les dotations prévues en LFI 2014 s'élevaient à 234,3 millions d'euros. Cela étant, la charge réelle de l'exercice 2014 pour le SAH est annoncée à 221 millions d'euros.

Ces crédits correspondent aux prestations réalisées par les établissements et services du secteur habilité à la demande des juges des enfants, des juges d'instruction et des magistrats du parquet. Le prix de ces prestations intègre toutes les charges pour chaque type de prise en charge : dépenses de fonctionnement, des frais de siège, de personnel, d'investissement, de provisions et de charges financières.

Les dotations au secteur public en 2015 sont de 94,6 millions d'euros d'AE et de 92,1 millions d'euros de CP.

B. LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

Le volume de prise en charge des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse est en diminution depuis dix ans : 159 000 mineurs avaient été pris en charge (à titre civil ou pénal) en 2002 et 137 000 en 2013.

Les effectifs pris en charge par le secteur public sont restés stables (95 000 en 2003 et 2013), quand ceux confiés au secteur associatif ont diminué : ils représentaient 63 000 mineurs en 2003 et 48 000 en 2013.

1. Les délais de prise en charge

Les délais de prise en charge pour des mesures de milieu ouvert en matière pénale diminuent et restent supérieurs à l'objectif de 10 jours retenus pour 2014. Les délais moyens ont été de 13 jours en 2011 et de 11 jours en 2012 et 2013. Il est à noter que l'ordonnance du 2 février 1945 relative aux mineurs délinquants prescrit de ramener à 5 jours la prise en charge de certaines mesures pénales à compter du 1^{er} janvier 2014.

(1) De nouvelles briques de budgétisation ont été introduites en 2015, en identifiant les dépenses immobilières de fonctionnement et celles d'investissement. Pour ce faire, deux briques de budgétisation dédiées «immobilier dépenses de l'occupant» et «immobilier dépenses du propriétaire» ont été créées.

2. Un taux de mesures en attente d'exécution stable depuis quatre ans

Le taux de mesures en attente d'exécution, qui se situe autour de 4 %, est resté stable depuis l'année dernière et, plus largement, sur la période 2008-2013.

Le délai moyen annuel de prise en charge de l'ensemble des mesures pénales atteignait 28 jours en 2002 et 21 jours en 2012. Cette moyenne de 21 jours recouvre des délais très variables, selon la catégorie de mesures : le délai moyen pour un placement, qui doit souvent être réalisé dans des délais particulièrement brefs, était de 5 jours en 2002 et de 2,5 jours en 2012. Par opposition, une peine à exécuter en milieu ouvert, comme un travail d'intérêt général (TIG) ou une réparation, demande au service éducatif une préparation (définition du TIG ou de la réparation à faire réaliser par un mineur particulier, identification de la personne publique ou association où sera exécutée la mesure). Le délai de 55 jours en 2002 a été ramené à 36 jours en 2012.

3. La forte augmentation du nombre de sanctions éducatives

En France, les mineurs capables de discernement sont pénalement responsables, leur responsabilité pénale étant atténuée en fonction de leur âge. Les sanctions éducatives qui peuvent leur être imposées sont décidées suivant les cas par le juge des enfants, le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs. Elles doivent rechercher le relèvement éducatif et moral du mineur.

Les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse interviennent dans la mise en œuvre de certaines sanctions éducatives.

3 537 sanctions éducatives ont été suivies par les services du secteur public de la PJJ en 2013 contre 930 en 2007. Elles sont donc en forte progression constante sur l'ensemble de la période. Les stages de formation civique sont les sanctions les plus fréquentes (63 % du total) suivies par les réparations, dont la part s'accroît fortement depuis 2010 (27 % du total des sanctions éducatives contre 15 % en 2007).

La durée des aides et réparations a été ramenée de 6 mois en 2007 à 5 mois en 2013.

Les mineurs sujets de ces sanctions éducatives sont âgés pour près de moitié de 16 à 17 ans, 28 % ont entre 13 et 15 ans, 20 % étant âgés en fin d'année de 18 ans et plus.

*

* *

V. LE PROGRAMME **ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE**

La politique publique en matière d'accès au droit et à la justice doit permettre à toute personne qui le souhaite d'avoir connaissance de ses droits et de les faire valoir, quelle que soit sa situation sociale et où qu'elle se situe sur le territoire. La loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 sur l'aide juridique, modifiée et complétée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, constitue le socle de cette politique dont le programme 101 met en œuvre les différentes composantes.

L'aide juridictionnelle totale ou partielle consiste en la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais relatifs à un procès (rétribution d'avocat, rétribution d'huissier de justice, frais d'expertise, etc.) ou à une transaction (rétribution de l'avocat). L'exercice 2014 a été marqué par une évolution importante du financement de l'aide juridictionnelle avec la suppression de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) de 35 euros qui pesait sur les justiciables. La loi de finances initiale pour 2014 prévoyait également de supprimer, à compter du 1^{er} janvier 2015, la modulation de la rétribution des avocats et d'aligner l'unité de valeur servant au calcul de la rétribution de l'avocat sur le montant le plus bas de l'échelle de modulation. Le PLF 2015 prévoit de maintenir le régime antérieur de rétribution (suppression de la démodulation). L'exercice 2015 sera marqué par une triple évolution de l'aide juridictionnelle, de son champ, de son coût et de son financement. Deux nouveaux droits à l'assistance par un avocat, d'une part, lors des auditions libres des personnes suspectées d'avoir commis une infraction, et, d'autre part, lors des défèrements devant le procureur de la République des personnes que celui-ci envisage de poursuivre, font l'objet d'ouvertures de crédits. L'article 19 du PLF 2015 prévoit des recettes nouvelles affectées directement au financement de l'aide juridictionnelle pour un montant de 43 millions d'euros.

Les crédits alloués en 2015 à **l'aide aux victimes d'infractions pénales** continuent de croître de 3 millions d'euros, pour atteindre 16,8 millions d'euros. Cette augmentation traduit un effort particulier sur les bureaux d'aide aux victimes et doit permettre de renforcer la prise en charge des victimes dans trois domaines : l'évaluation individualisée des besoins des victimes en matière de protection, la téléprotection des personnes en grave danger, la justice dite « restaurative ».

En 2015, pour la première année, le programme 101 contribue au financement du **fonds d'indemnisation des avoués**.

Les crédits de paiement, de montant quasi-équivalent aux autorisations d'engagement, inscrits dans le projet de loi de finances pour 2015 s'élèvent à 363,1 millions d'euros, en baisse de 1,3 % par rapport à 2014.

Le programme retrace presque exclusivement des crédits d'intervention et quelques moyens de fonctionnement.

CRÉDITS DU PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE (CP)

(en millions d'euros)

	LFI 2013	Exécution 2013	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014/2015 (%)
01. Aide juridictionnelle	318,2	317,3	345,4	336,3	- 2,65
02 Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	5,4	4,9	5,5	5	- 9,07
03. Aide aux victimes	12,9	12,2	13,8	16,8	+ 21,70
04. Médiation familiale et espaces de rencontre	3,3	3,5	3,3	3,3	+ 0,03
05 Indemnisation des avoués				1,7	
Total	339,7	337,9	368,0	363,1	- 1,34

Source : documents budgétaires.

De la LFI pour 2014 au PLF pour 2015, les crédits du programme 101 *Accès au droit et à la justice*, qui diminuent de 4,9 millions d'euros (- 1,3 %), sont complétés en 2014 par un reliquat de produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) estimé à environ 27,7 millions d'euros, et en 2015 par de nouvelles recettes affectées pour un montant de 43 millions d'euros. Ainsi, la ressource totale est de 395,7 millions d'euros (368 + 27,7) en 2014 et de 406 (= 363 + 43) pour 2015. Les crédits budgétaires de l'action 1 *Aide juridictionnelle* représentent 90,7 % des crédits du programme.

A. LA BAISSÉ DES CRÉDITS D'AIDE JURIDICTIONNELLE EN 2015

Les dépenses de l'action 1 *Aide juridictionnelle* retracent quatre catégories distinctes de dépenses : en premier lieu l'aide juridictionnelle *stricto sensu*, qui sert à rétribuer des avocats (229,3 millions d'euros en 2015) via les caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA), et d'autres auxiliaires de justice (25 millions en 2015) ; ensuite les aides servant à rétribuer les avocats intervenant au cours de gardes à vue ou des retenues (50 millions d'euros en 2015), au cours d'auditions libres (16,5 millions d'euros), de défèrement devant le procureur de la République (2,5 millions d'euros) les aides en matière de médiation et de composition pénales (0,26 million d'euros), les aides en matière d'assistance aux détenus (4,9 millions d'euros) ; en troisième lieu les dotations versées à des barreaux ayant conclu des protocoles d'amélioration de la défense (4,8 millions d'euros) ; et en dernier lieu les subventions versées aux barreaux ayant conclu des conventions relatives à l'organisation matérielle des gardes à vue (3 millions d'euros).

1. La principale dépense, la rétribution des avocats, est-elle financée ?

La principale dépense est constituée par la rétribution des avocats pour leurs missions d'aide juridictionnelle, via les CARPA, avec une ressource totale en 2015 de 272,3 millions d'euros (229,3 de dotation budgétaire et 43 de ressources affectées). L'adéquation de ces moyens aux besoins est plus qu'incertaine.

a. Une adéquation incertaine des moyens aux besoins

En 2013, les versements effectifs aux avocats ont atteint 284,1 millions d'euros dont 230,9 de dépense budgétaire, compte tenu de la ressource du produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ) affectée aux CARPA qui a atteint 51,1 millions d'euros.

En 2014, l'équilibre de financement prévisionnel de l'aide juridictionnelle a été modifié dans le cours de la discussion budgétaire.

La dotation prévue en PLF 2014 pour la seule rétribution des avocats était de 261,1 millions d'euros : dans l'hypothèse d'une constance des délais de paiement et du volant de trésorerie, le montant des crédits alloués en 2014 était annoncé comme devant permettre la rétribution de 768 000 missions pour un coût prévisionnel moyen de 340 euros TTC à comparer à 788 383 missions pour un coût moyen de 358 euros TTC en 2013.

L'équilibre de financement reposait sur la perspective de réalisation de plus de 30 millions d'euros d'économies sur le fonctionnement de l'aide juridictionnelle.

Ce dispositif d'économies comportait trois volets :

– en premier lieu, la suppression de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ), affectée au Conseil national des barreaux, pour le financement partiel de l'aide juridictionnelle, d'un effet neutre au plan budgétaire, la perte de recettes de 60 millions d'euros étant compensée par une majoration équivalente de la dotation budgétaire en 2014 ;

– ensuite la suppression de la modulation de l'unité de valeur de référence du barème de l'aide juridictionnelle qui devrait induire une économie de 11,2 millions d'euros en 2014 et de 15 millions d'euros en année pleine, à partir de 2015 ;

– enfin un volant de mesures tendant à maîtriser le nombre d'admissions à l'aide juridique et à rationaliser les dépenses, pour une vingtaine de millions d'euros. Le Gouvernement avait décidé de prendre plusieurs mesures en ce sens : le renforcement du contrôle sur le traitement des commissions d'office ; l'accroissement de la mise en œuvre du principe de subsidiarité de l'aide juridictionnelle quand les frais de justice peuvent être pris en charge par une assurance de protection juridique ; l'amélioration du filtrage des demandes au regard de leur bien-fondé et de leur recevabilité.

Le report d'un an (préalable à sa suppression cette année) de la démodulation de l'unité de valeur de référence du barème de l'aide juridictionnelle représente un coût budgétaire supplémentaire de 11,2 millions d'euros sur 2014, qui n'a pas été compensé par une ouverture de crédits correspondante à l'automne dernier.

Cela étant, le Gouvernement allègue d'une recette, sinon inopinée, du moins dont il n'avait pas avisé précédemment le Parlement : environ 27,7 millions d'euros de reliquat du produit de la contribution pour l'aide juridique (CPAJ). En effet, les CARPA continuent en 2014 de percevoir des reliquats du produit de la CPAJ. Ce flux a deux origines : les contributions acquittées par les justiciables avant le 1^{er} janvier 2014 et non encore versées aux CARPA ; les contributions acquittées par des justiciables après le 1^{er} janvier 2014 pour que l'audience de leur instance introduite avant le 1^{er} janvier 2014 puisse se tenir en 2014. Ainsi, entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2014, les CARPA ont reçu 27,3 millions d'euros de produits de la CPAJ. Le produit résiduel pourrait atteindre environ 27,7 millions d'euros sur l'ensemble de l'année.

Les moyens de financement de l'aide juridictionnelle seraient donc de 16,5 millions d'euros supérieurs aux prévisions de la LFI (27,7-11,2). Pour autant, la réalisation effective des 20 millions d'euros d'économies annoncées en 2014 semble peu vraisemblable et le Gouvernement considère qu'elles ne donneront leur pleine mesure qu'en 2015. D'autre part, les prévisions d'effectifs de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle en 2014 sont revues à la hausse. Elles s'élevaient à 889 000 dans le PAP 2014 et sont maintenant de 903 000 dans le PAP 2015.

Le Gouvernement indique que la dépense constatée s'élevait, sur l'ensemble de l'action 01, à 207,3 millions d'euros le 31 juillet 2014. Au vu des dépenses constatées depuis le début de l'année, la dépense effective en fin d'année est estimée à environ 373 millions d'euros pour 345,4 de crédits ouverts.

En 2015, la ressource dédiée au seul financement de l'aide juridictionnelle par la rétribution des avocats s'élève à 272,3 millions d'euros (229,3 de dotation budgétaire et 43 de ressources affectées au Conseil national des barreaux). Cette dotation est exactement identique au calibrage de la LFI 2014, compte tenu de 11,2 millions d'euros d'économies non constatées sur la démodulation ($272,3 = 261,1 + 11,2$).

En effet, l'article 19 du projet de loi de finances prévoit trois mesures de rendement. La première mesure porte sur la revalorisation de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance de protection juridique, faisant ainsi entrer les assureurs dans la contribution au financement de l'aide juridictionnelle à hauteur de 25 millions d'euros. La deuxième mesure porte sur une revalorisation des droits fixes de procédure auxquels sont soumises les décisions des juridictions répressives. Ceux-ci étaient en effet restés inchangés depuis le 1^{er} janvier 1993. Cette disposition permettra de faire contribuer les justiciables au financement de l'aide juridictionnelle à hauteur de 7 millions d'euros. La dernière mesure consiste en une revalorisation de la taxe forfaitaire prévue sur les actes effectués par les huissiers de justice. Le montant est actuellement fixé à 9,15 euros et n'a pas été actualisé depuis 1998, il sera donc porté 11,16 euros, cette disposition faisant contribuer les justiciables à hauteur de 11 millions d'euros. Cette taxe ne concerne pas tous les actes et elle n'est pas due par les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle.

Un commentaire de ce dispositif est paru dans le tome II du rapport général sur le PLF 2015 ⁽¹⁾.

Le calibrage de la ressource correspond au financement de 756 600 missions au coût unitaire de 360 euros TTC, dans l'hypothèse d'une stabilité des délais de paiement et du volant de trésorerie des CARPA en fin d'année. On peut s'interroger sur le caractère réaliste de ce calibrage, qui repose sur un coût unitaire équivalent à celui constaté en 2013, pour un nombre de missions nettement inférieur, alors que les demandes d'admission et d'acceptation augmentent.

b. La progression des demandes d'aide juridictionnelle

Globalement, les demandes d'aide juridictionnelle, qui étaient stables depuis 2007, autour de 1 060 000 par an avec un léger fléchissement en 2011, tendent à augmenter. Le taux d'acceptation est en progression, il représentait 84,6 % des demandes en 2007 et 85,1 % en 2013.

DEMANDES D'AIDE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE

(en nombre de dossiers)

	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Demande	1 052 171	1 057 777	1 068 927	1 032 577	1 065 721	1 080 203
<i>Évolution</i>	- 1,6 %	+ 1,8 %	+ 1,1 %	- 3,4 %	+ 3,2 %	+ 1,4 %
Acceptation	890 138	901 630	912 191	882 607	915 563	919 625
<i>Évolution</i>	- 1,2 %	+ 1,3 %	+ 1,2 %	- 3,2 %	+ 3,7 %	+ 0,4 %
Taux d'acceptation	84,6	85,2	85,3	85,5	85,9	85,1

Source : ministère de la Justice.

Les demandes non satisfaites sont ou bien rejetées ou bien classées comme caduques en cas de défaut de production des pièces justificatives. En 2013, 85 679 décisions de rejet et 31 051 décisions de caducité ont été opérées.

Depuis 2010, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'aide juridictionnelle était de 929 euros pour l'aide totale et 1 393 euros pour l'aide juridictionnelle partielle. Les plafonds de ressources progressant chaque année en fonction de l'évolution de la tranche la plus basse du barème de l'impôt sur le revenu, ils n'avaient pas varié depuis 2010.

En 2014, le plafond des ressources mensuelles pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est de 936 euros pour l'aide totale et 1 404 euros pour l'aide juridictionnelle partielle. Ces plafonds sont majorés d'une somme équivalente à 18 % du plafond d'aide totale, soit 168 euros en 2014 pour chacune des deux premières personnes à charge, et d'une somme équivalente à 11,37 % du plafond de l'aide totale, soit 106 euros en 2014 pour la troisième personne et les suivantes.

(1) Rapport général Tome II n°2260, du 9 octobre 2014, pages 336 à 349.

2. Les autres aides juridictionnelles

La dotation destinée à la rétribution des autres auxiliaires de justice et des avocats en Conseil d'État et des traducteurs s'élèvera à 25 millions d'euros en 2015. La disparition presque totale des rémunérations d'avoués (seules les missions effectuées avant le 1^{er} janvier 2012 par cette profession disparue étant prises en charge) a entraîné une baisse de cette dotation.

3. L'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue

Les aides à l'intervention de l'avocat au cours d'une garde à vue, d'une retenue douanière ou d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation, en matière de médiation et de composition pénales, au cours d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure d'isolement concernant un détenu représentent au total 50 millions d'euros en 2015 à comparer à 46,65 en LFI 2014.

Le montant global de ce type de dépenses repose sur l'hypothèse d'une augmentation du nombre d'interventions d'avocats. Le montant des crédits alloués en 2015 doit permettre de rétribuer environ 178 000 interventions au coût prévisionnel moyen de 280 euros TTC à comparer à une prévision de 171 000 interventions au coût moyen de 273 euros en projet de loi de finances pour 2014.

En 2013, les avocats ont reçu 46,9 millions d'euros d'aide au titre de leurs interventions lors d'une garde à vue, soit une progression de 4 % par rapport à 2012. Dans la LFI 2014, 46,65 millions d'euros ont été ouverts à ce titre. Selon les données communiquées par l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats, les CARPA ont versé aux avocats 28,9 millions d'euros entre le 1^{er} janvier et le 31 juillet 2014, soit une progression de 3,7 % par rapport aux sept premiers mois de 2013. La prévision de versements sur l'ensemble de 2014 se situe entre 49 et 50 millions d'euros.

4. L'aide à l'intervention de l'avocat au cours d'auditions libres et de défèrements devant le procureur de la République

Deux nouveaux droits à l'assistance par un avocat, d'une part, lors des auditions libres des personnes suspectées d'avoir commis une infraction, et, d'autre part, lors des défèrements devant le procureur de la République des personnes que celui-ci envisage de poursuivre, font l'objet d'ouvertures de crédits.

La loi n° 2014-535 du 27 mai 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales, dispose qu'une personne entendue librement bénéficie du droit d'être assistée par un avocat choisi par elle ou, à sa demande, désigné d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats.

La loi précise que les frais d'assistance ne sont pas à la charge de la personne entendue si elle remplit les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle. Le montant des crédits alloués en 2015 (16,5 millions d'euros) est réputé permettre de rétribuer environ 157 000 interventions au coût moyen prévisionnel de 105 euros TTC.

Cette même loi dispose que lorsque le procureur de la République a ordonné qu'une personne soit déférée devant lui parce qu'il envisage de la poursuivre, la personne déférée a le droit à l'assistance d'un avocat de son choix ou commis d'office. Le montant des crédits alloués en 2015 (2,5 millions d'euros) est réputé permettre de rétribuer environ 45 000 interventions au coût moyen prévisionnel de 55 euros TTC.

5. Les dotations aux barreaux sur la base de conventions

Deux lignes de crédits sont prévues pour, d'une part les barreaux ayant conclu un protocole d'amélioration de la défense des justiciables (4,8 millions d'euros en 2015) et d'autre part les barreaux ayant conclu une convention pour l'organisation matérielle de la garde à vue ou de la retenue douanière ou de la retenue d'une personne étrangère (3 millions d'euros en 2015).

Les protocoles relatifs à l'organisation de la défense consistent en des conventions passées entre les barreaux et les tribunaux de grande instance (TGI). En 2015, il est prévu de financer 41 protocoles, en nombre stable.

Le second dispositif permet le financement d'un système de subventions dont le versement annuel est conditionné par la conclusion d'une convention bisannuelle entre le barreau et le TGI concernant la mise en place de permanences qui garantissent l'assistance effective par un avocat d'une personne placée en garde à vue ou en retenue douanière, ou d'un étranger retenu pour vérification de son droit de circulation ou de séjour. En 2015, il est prévu de financer 62 conventions.

B. LES QUATRE AUTRES ACTIONS

1. Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité

Cette action vise à mettre en œuvre une politique d'accès au droit tournée vers l'ensemble des citoyens, à partir de structures et de dispositifs mis en place dans un cadre partenarial.

Elle s'appuie sur 101 conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) constitués en groupements d'intérêt public (GIP). Ils proposent un accès au droit généraliste assuré par les professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers, etc.) qui assurent des consultations juridiques gratuites.

Un réseau judiciaire de proximité constitué de 137 maisons de justice et du droit (MJD) existait en juillet 2014, complété par environ 1 200 lieux d'accès au

droit, dont 154 en établissements pénitentiaires. Les MJD assurent une présence judiciaire de proximité et concourent à la prévention de la délinquance, à l'aide aux victimes et à l'accès au droit.

Cette action sera dotée de 5 millions d'euros en 2015.

2. L'aide aux victimes

La politique d'aide aux victimes vise à apporter un soutien matériel et psychologique aux victimes, le plus rapidement possible après les faits, à les accompagner jusqu'au terme du parcours judiciaire en les aidant à organiser plus facilement la défense de leurs intérêts et à accomplir les démarches pour leur indemnisation.

La politique d'aide aux victimes s'appuie sur :

- le réseau des 167 associations locales d'aide aux victimes, réparties sur tout le territoire national, conventionnées et subventionnées. Ces associations permettent par leur proximité une prise en charge pluridisciplinaire rapide des victimes, parfois dans des situations d'urgence. En 2013, elles ont aidé 246 316 victimes d'infractions pénales ;

- des associations et fédérations d'associations d'aide aux victimes ;

- des dispositifs plus spécifiques tels qu'une assistance téléphonique sociale qui offre 7 jours sur 7 un accueil, une écoute, un soutien et une orientation personnalisée.

L'action sera dotée, en 2015, de crédits d'intervention d'un montant de 16,8 millions d'euros, en augmentation de 21,7 %, à comparer à 13,8 millions d'euros en LFI 2014 et 12,9 en LFI 2013.

Le budget total consacré à l'aide aux victimes par le ministère de la Justice a connu une croissance de 235 % en quatorze ans (de 4,1 millions d'euros en 2000 à 13,8 en 2014).

3. La médiation familiale et les espaces de rencontre

Cette action repose sur la volonté de développer une résolution amiable des conflits dans le domaine familial et vise à assurer le maintien des liens entre parents et enfants grâce à l'intervention d'un réseau de 104 associations de médiation familiale, de 73 espaces de rencontre et de 86 structures regroupant la médiation familiale et les espaces de rencontre. Les crédits d'intervention pour 2015, d'un montant de 3,2 millions d'euros comme en projet de loi de finances pour 2014, ont principalement pour vocation d'aider les associations locales sur lesquelles reposent ces dispositifs.

4. L'indemnisation des avoués

L'indemnisation des avoués fait l'objet d'une dotation budgétaire limitée à 1,7 million d'euros, en complément d'une ressource affectée prévue à l'article 56 du projet de loi de finances, l'augmentation du droit de timbre en appel, dont l'examen est rattaché au budget de la Justice, et dont le commentaire figure à la fin du présent rapport.

L'ouverture de crédits prévue par le PLF s'élevant seulement à 1,7 million, elle est très subsidiaire au regard du produit du droit de timbre en appel.

*

* *

VI. LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* regroupe les moyens de l'état-major, des directions législatives, et ceux des services dont les compétences d'intérêt commun pour le ministère doivent être mutualisées. Ses crédits sont retracés en six actions : *État-major, Activité normative, Évaluation, contrôle, études et recherche, Gestion de l'administration centrale, Action informatique ministérielle, et Action sociale ministérielle.*

Les objectifs et les priorités sont inchangés. Le programme poursuit un double objectif : améliorer la qualité des prestations de soutien, notamment dans les domaines de la gestion des ressources humaines et des projets informatiques, et prendre une part active à la modernisation de l'organisation et du fonctionnement du ministère.

Les deux priorités inchangées reposent sur l'action du secrétariat général qui contribue à mettre en œuvre la politique de remise à niveau du parc immobilier pénitentiaire et judiciaire.

La seconde priorité s'inscrit dans le cadre de la politique de modernisation de l'action publique menée par le Gouvernement : le ministère s'est engagé dans un ambitieux programme de modernisation informatique.

A. LES MOYENS PRÉVUS POUR 2015

Les autorisations d'engagement, d'un montant de 357,4 millions d'euros en 2015, sont prévues en baisse de 11,5 %.

Les crédits de paiement sont proposés en 2015 à 318,7 millions d'euros (+ 2,6 % par rapport à 2014).

CRÉDITS DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014/2015 (%)	LFI 2014	PLF 2015	Évolution 2014/2015 (%)
01 – État-major	9,7	9,8	+ 1,5	9,7	9,8	+ 1,5
02 – Activité normative	22,8	22,5	- 1,3	22,8	22,5	- 1,3
03 – Évaluation, contrôle, études et recherche	14,8	16	+ 8,2	14,8	16	+ 8,2
04 – Gestion de l'administration centrale	200,7	157,5	- 21,5	106,4	119,8	+ 12,6
09 – Action informatique ministérielle	120,6	115,8	- 4	121,8	114,9	- 5,6
07 – Action sociale ministérielle	35,4	35,8	+ 1,2	35,4	35,8	+ 1,2
Total	403,9	357,4	- 11,5	300,8	318,8	+ 2,6

Source : projet annuel de performances.

Les dépenses de personnels de titre 2 représentent 41 % des crédits prévus en 2015, soit 131,4 millions d’euros, elles diminuent de 1,5 %. Dans le cadre de la modernisation et de l’optimisation de l’organisation du ministère de la justice, le schéma d’emploi prévu au PLF 2015 sur le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice* prévoit la suppression de 33 emplois, ce qui correspond à 20 ETPT.

B. LES PRIORITÉS DE 2015

Comme en 2014, pour 2015, une attention particulière est portée à l’enveloppe dédiée à l’action sociale, qui reste stable à 22,3 millions d’euros en AE et CP, notamment pour la réservation de logements sociaux pour les personnels et l’accompagnement du regroupement de l’administration centrale sur deux sites ministériels uniques (Millénaire et Vendôme).

La politique immobilière et logistique se traduit notamment par l’opération « Chancellerie 2015 » dont le but, à partir de 2015, est de regrouper l’ensemble des services d’administration centrale sur trois sites : Vendôme (Paris 1^{er} arrondissement), le Millénaire (Paris 19^{ème} arrondissement), villa Thoréton (Paris 15^{ème} arrondissement). Le secrétariat général et les directions métiers rejoindront le « Millénaire 3 » (M3), immeuble de 32 000 m² situé 35 quai de la gare (Paris 19^{ème}) à partir de septembre 2015. À terme, ce regroupement doit permettre au ministère de la Justice de réaliser des économies de gestion.

Pour 2015, l’impact de cette opération « Chancellerie 2015 » sera important sur le budget de fonctionnement. En effet, les principales dépenses concernent le déménagement, l’engagement des contrats de maintenance et d’entretien du M3, l’achat de mobilier et les travaux nécessaires de mises aux normes du 13 place Vendôme pour l’installation des directions relocalisées sur ce site. La libération des locaux actuellement occupés ne permet pas d’économies sur le budget 2015 car tous les loyers seront intégralement payés en 2015, ces sites étant libérés fin 2015 ou au cours du premier semestre 2016.

Dans la perspective des mutualisations et rationalisations induites par le regroupement sur ce site unique parisien, le ministère poursuivra en 2015 l’effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Les systèmes d’information et de télécommunication constituent un levier pour améliorer l’efficacité de l’action de la justice, les conditions de travail des agents du ministère et la qualité du service rendu au justiciable.

Les orientations retenues ont vocation à développer la dématérialisation, à améliorer la transversalité entre les différentes directions du ministère, l’urbanisation des systèmes d’information, la méthodologie et le pilotage des projets.

La conduite de ces chantiers informatiques nécessite en particulier la réalisation d'importants investissements pour la sécurisation des infrastructures de réseau et des plateformes techniques de production utilisées par le ministère de la Justice, ainsi que la mise en place d'un outillage technique moderne adapté à une ouverture à l'extérieur et ne négligeant pas les enjeux de sécurité permettant de garantir la crédibilité de l'institution judiciaire (signature électronique, éditique, archivage, télé procédures, plate-forme d'échanges, etc.).

Huit grands projets informatiques structurants font notamment l'objet d'un effort particulier d'investissements :

– 11 millions d'euros pour la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) ;

– 4,3 millions d'euros pour Cassiopée (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants), notamment en vue de l'accroissement du périmètre des échanges inter-applicatifs, et de l'extension aux cours d'appel ainsi qu'à Nouméa ;

– 2 millions d'euros pour Genesis (refonte de GIDE - Gestion Informatisée des Détenus en Établissement, avec intégration des règles pénitentiaires européennes) ;

– 3,2 millions d'euros pour la refonte du Casier Judiciaire National (projet Astrea) ;

– 4 millions d'euros pour Harmonie, système d'information en matière de gestion des ressources humaines, notamment en vue de la réalisation du module de préliquidation de la paie afin de permettre la fusion des métiers de gestion administrative et de la paie ainsi que son interconnexion avec le futur SI-PAYE du ministère des finances ;

– 2 millions d'euros pour le SID (système d'information décisionnel) ;

– 1,2 million d'euros pour l'initialisation du projet Portalis, visant à la refonte des chaînes civiles

– 0,8 million d'euros pour la réalisation de l'application Romeo, permettant l'informatisation de la logistique liée à l'extraction judiciaire des personnes placées sous main de justice en milieu fermé.

Par ailleurs, un montant de 6,4 millions d'euros en AE et CP est réservé aux projets de Qualité de Service techniques qui ont vocation à améliorer la fiabilité et la sécurité des infrastructures informatiques du ministère et notamment d'offrir une disponibilité des applications 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, ce qui est indispensable notamment pour Genesis, Cassiopée et Astrea.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Christiane Taubira, ministre de la Justice (voir le compte rendu de la commission élargie du 23 octobre 2014 à 15 heures ⁽¹⁾), la commission des Finances examine les crédits de la mission Justice et l'article 56, rattaché (M. Étienne BLANC, rapporteur spécial).

M. Étienne Blanc, rapporteur spécial. Je déplore le hiatus entre les intentions affichées par le Gouvernement en termes de créations de postes et les moyens effectivement mis en regard ; de ce point de vue, la réponse que vient de donner la ministre au cours de la commission élargie ne m'a pas paru satisfaisante. En outre, le plan triennal de créations de places dans les prisons manque de clarté et, en 2014, des opérations d'investissement ont été arrêtées pour abonder des dépenses de fonctionnement. Je propose donc le rejet des crédits de cette mission.

*La Commission **adopte** les crédits de la mission Justice.*

Ensuite, la Commission examine l'article 56 rattaché.

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2015/commissions_elargies/

Article 56
Augmentation du droit de timbre en appel

Texte du projet de loi :

I. - L'article 1635 *bis* P du code général des impôts est ainsi modifié :

a) Le montant : « 150 € » est remplacé par le montant : « 225 € » ;

b) Après le deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ce droit est perçu jusqu'au 31 décembre 2026. »

II. - Le II de l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 est abrogé.

III. - Le I s'applique aux appels interjetés à compter du 1^{er} janvier 2015.

Observations et décision de la Commission :

L'article 56 a pour objet, d'une part, d'augmenter le droit de timbre dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel, en le portant à 225 euros au lieu de 150 euros pour les appels interjetés à compter du 1^{er} janvier 2015 et, d'autre part, d'en rallonger la durée de perception au 31 décembre 2026 au lieu du 31 décembre 2023, afin de remédier au déséquilibre structurel des recettes du Fonds d'indemnisation de la profession des avoués (FIDA) auquel le produit de ce droit est affecté.

Le Fonds d'indemnisation de la profession des avoués (FIDA) a été créé par la loi du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel pour assurer le financement des indemnités dues aux avoués dont l'office a été supprimé.

Pour garantir le financement et l'équilibre financier de la réforme de la profession d'avoué, l'article 54 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009 a institué un droit de timbre de 150 euros, dû par les parties à l'instance d'appel lorsque la constitution d'avocat est obligatoire devant la cour d'appel. Initialement prévu du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2020, ce droit a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 par l'article 91 de la loi de finances pour 2013. Il n'est pas dû par les personnes éligibles à l'aide juridictionnelle.

Le droit de timbre a été codifié à l'article 1635 *bis* P du code général des impôts.

Compte tenu du décalage entre le versement des indemnisations aux avoués et la perception de la recette liée au droit de timbre, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), chargée de la gestion du FIDA, a mis en place une avance de 142 millions d'euros en 2011, suivie d'une deuxième avance de 140 millions d'euros début 2012, puis d'une troisième de 115 millions d'euros à la fin de l'été 2012, soit un montant cumulé de prêts accordés à hauteur de 397 millions d'euros.

Ces trois versements doivent être remboursés par le FIDA selon un échéancier aménagé jusqu'en 2023, pour un montant total de 471,8 millions d'euros, intérêts compris. Le FIDA a déjà procédé à des remboursements à hauteur d'un montant total de 50,8 millions d'euros dont 30,3 en 2013, soit un solde à payer de 421 millions d'euros sur les dix années suivantes.

Le rendement de l'augmentation du droit de timbre proposée est estimé à 10,6 millions d'euros en 2015 et 11,5 en 2016 et 2017.

L'estimation de la recette supplémentaire annuelle générée par un droit de timbre à 225 euros a été faite de la manière suivante à raison d'une prévision de rendement, pour 155 174 affaires, de 23,1 millions d'euros en cas de droit à 150 euros et de 34,6 millions d'euros en cas de droit à 225 euros. L'écart est donc estimé à 11,5 millions d'euros en régime de croisière, alors que, pour 2015, le rendement attendu est diminué d'un douzième, la recette supplémentaire est minorée de l'effet de retard sur les recettes du FIDA, un timbre à 225 euros au 1^{er} janvier ne produisant des recettes supplémentaires pour le fonds qu'à compter de février 2015 compte tenu du délai de versement sur le compte qu'il détient à la Caisse des dépôts et consignations.

L'évaluation préalable de l'article 56 indique que « *le PLF pour 2015 prévoit l'introduction d'un financement budgétaire du FIDA à hauteur de 18 millions d'euros en 2015 puis 15 millions d'euros en 2016-2017 complétée par la présente proposition de majoration du droit de timbre pour contribuer à sécuriser sa trajectoire financière. La marge supplémentaire de recettes doit être prise en compte dans l'objectif de 50 millions de recettes supplémentaires.* » La dotation effective mentionnée dans le PAP 2015 est cependant de 1,7 million en AE et CP.

Le Rapporteur spécial a obtenu du cabinet de Mme la garde des Sceaux les explications suivantes, qui sont sensiblement différentes des éléments présents dans les documents budgétaires :

« Le financement budgétaire du FIDA mentionné dans l'évaluation préalable, à hauteur de 18 millions d'euros en 2015 puis 15 millions d'euros en 2016-2017, ne tient pas compte de l'augmentation du droit de timbre et de l'allongement de sa durée de perception.

En portant le droit de timbre de 150 euros à 225 euros, l'article 56 permet de générer une recette annuelle de 34,5 à 35 millions d'euros, sur la base d'un nombre d'affaires en appel stabilisé entre 155 000 et 156 000. L'allongement de trois ans de la durée de perception du droit de timbre autorise par ailleurs une renégociation des échéanciers de remboursement des avances consenties par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui a déjà été engagée.

En matière de dépenses, hormis le remboursement des échéances des avances de la CDC, le FIDA ne supportera plus de dépenses d'indemnisation des anciens avoués et de leurs salariés, ces indemnisations ayant été soldées sur

l'exercice 2014. Les seules autres dépenses, non évaluables de manière certaine, seront celles résultant des condamnations liées aux contentieux déclenchés par d'anciens avoués, pour lesquels le juge de l'expropriation tranche généralement en défaveur de l'administration. Ces contentieux ont cependant tendance à se tarir. Pour les contentieux connus à ce jour, les condamnations seront payées sur la trésorerie 2014 du FIDA. Par ailleurs, l'administration a systématiquement fait appel de ces décisions (les premières décisions en appel étant attendues en 2015).

Sur la base de ces recettes et de ces dépenses, le retour à l'équilibre du FIDA est possible dès 2015 modulo le versement en 2015 d'une subvention d'équilibre de 1,7 million d'euros prévue pour faire face à un éventuel surcoût lié à des contentieux non connus à cette date. »

Dans les faits, un rapport d'information récent du Sénat met en évidence la faible part des contentieux dans le coût prévisible du dispositif d'indemnisation, dont le financement a été sous-calibré⁽¹⁾.

Ce rapport explique que la commission d'indemnisation des avoués a présenté une offre à chacun des 235 offices d'avoués. 220 de ces offres ont été acceptées, et 13 contestées devant le juge de l'expropriation, 2 sont restées sans réponses. 292 millions d'euros ont été versés aux avoués sur cette base, dont 108 au titre de l'acompte prévu par la loi, la quasi-totalité des avoués ayant demandé à en bénéficier.

Dans le même temps, la commission d'indemnisation a formulé 72 offres d'indemnisation relatives au préjudice subi par les avoués seulement titulaires de parts en industrie. 67 de ces offres ont été acceptées, une contestée, et 4 n'ont pas reçu de réponse. Le montant des indemnisations versées dans ce cadre s'élève à 12,2 millions d'euros. L'indemnisation des salariés n'a pas suscité de contentieux.

Au total, 25 recours auraient été déposés. Sur une quinzaine de recours déposés par des avoués contre l'offre d'indemnisation qui leur avait été présentée, le juge de l'expropriation a partiellement fait droit à leur demande. S'appuyant notamment sur l'article premier du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, il a estimé que les intéressés subissaient bien un préjudice économique supplémentaire qu'il convenait de compenser par le versement d'une indemnité de remplacement, d'un montant forfaitaire de 150 000 euros par office (calculé pour trois ans, sur une base annuelle de 50 000 euros par an).

Cette décision, rendue en première instance, si elle était confirmée en appel, serait susceptible d'alimenter d'autres recours et donc le renchérissement du coût de la réforme.

Le principal problème vient de l'insuffisance de rendement du droit de timbre en appel. Il en était attendu un rapport de 41 millions d'euros par an, mais

(1) Rapport n°580 (2013-2014) du 4 juin 2014, sur la mise en œuvre de la loi réformant la procédure d'appel, de M. Patrice Gélard, au nom de la commission des Lois du Sénat.

celui-ci est moitié moindre (23 millions d'euros en 2013). Or, l'État a donné sa garantie sur les emprunts et avances consenties par la Caisse des dépôts et consignations. Celle-ci pourrait faire jouer cette garantie, ce qui obligerait à faire financer la réforme par subvention budgétaire.

La méthode suivie par le Gouvernement consiste donc à rallonger l'échéancier de remboursement de la dette de l'État auprès de la CDC.

*
* *

Suivant l'avis défavorable du rapporteur spécial, la Commission rejette l'article 56, rattaché.

ANNEXE :
LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES FRAIS DE JUSTICE

Cour des comptes



LES FRAIS DE JUSTICE DEPUIS 2011

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

Septembre 2014

Sommaire général

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

Avertissement

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

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

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

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

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

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

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

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

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

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

Résumé

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

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

Un régime ancien, désormais inadapté

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

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

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

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

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

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

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

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

Une dépense budgétaire encore dynamique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Poursuivre les efforts entrepris

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

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

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

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

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

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

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

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

Introduction

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

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

Les frais de justice, une catégorie foisonnante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les conclusions de la communication au Sénat de septembre 2012

Dans le cadre de sa communication la plus récente, la Cour constatait que l'augmentation non maîtrisée du coût des frais de justice était intervenue dans un contexte de contrainte budgétaire et de sous-budgétisation structurelle. Dans l'intérêt du bon fonctionnement de la justice, elle estimait nécessaire de mettre un terme à l'insincérité budgétaire et de prévoir, dans une optique de redéploiement des moyens du ministère de la justice, une budgétisation réaliste des frais de justice, quelles que soient les difficultés de leur évaluation. Les à-coups de gestion ainsi que l'accumulation des restes à payer hypothèquent en effet trop fortement la gestion des juridictions.

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

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

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

Améliorer la connaissance et la maîtrise des frais de justice :

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

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

Mettre en place une gestion budgétaire réaliste :

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

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

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

Moderniser et rationaliser la gestion :

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

- 7 – examiner l’opportunité de distinguer les expertises de masse, soumises soit à tarification, soit à une mise en concurrence dans le respect du principe de l’indépendance du juge, de celles nécessitant une analyse circonstanciée sous le contrôle direct du juge ;
- 8 – permettre aux greffiers des tribunaux de commerce de faire valoir clairement leur rang de privilège, en particulier en cas de procédure partiellement impécunieuse ;
- 9 – rationaliser le recours aux prestataires en favorisant la conclusion de marchés ;
- 10 – sensibiliser les acteurs à la dépense frais de justice en les responsabilisant et en diffusant l’information et les bonnes pratiques ;
- 11 – moderniser le traitement des mémoires en expérimentant le développement progressif de la gestion sous Chorus ;
- 12 – mettre en place sans délai les projets innovants permettant la réduction du nombre des mémoires et leur dématérialisation tout comme celle des prestations ;
- 13 – associer l’Agence pour l’informatique financière de l’État (AIFE) à la mise en place d’interfaces entre les applications existantes, y compris les logiciels de rédaction des procédures de police et de gendarmerie ;
- 14 – expertiser la possibilité de soumettre à certification toutes les prestations tarifées, quel qu’en soit le montant.

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

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

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

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

Chapitre I

Un régime ancien, désormais inadapté

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

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

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

I - Un régime dérogatoire

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

A - L'héritage du décret impérial de 1811

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

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

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

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

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

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

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

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

B - La teneur du régime dérogatoire

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹ Article 30 du décret du 7 novembre 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - L'inadaptation croissante d'un schéma figé

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

A - Une catégorie foisonnante dépourvue de cohérence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Un périmètre encore trop large

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Un cadre juridique en mutation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Des dépenses parfois étrangères à la liberté du juge

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

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

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

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

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

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

²² Articles L. 3211-12 et L. 3211-12-1 du code de la santé publique, dans leur rédaction issue de la loi n° 2013-869 du 27 septembre 2013 modifiant certaines dispositions issues de la loi n° 2011-803 du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

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

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

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

3 - L'instrumentalisation de la procédure pénale

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

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

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

III - Limiter le champ de la dérogation

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

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

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

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

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

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

A - Identifier la part contrainte de la dépense

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B - Instaurer un contrôle comptable de la dépense contrainte

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

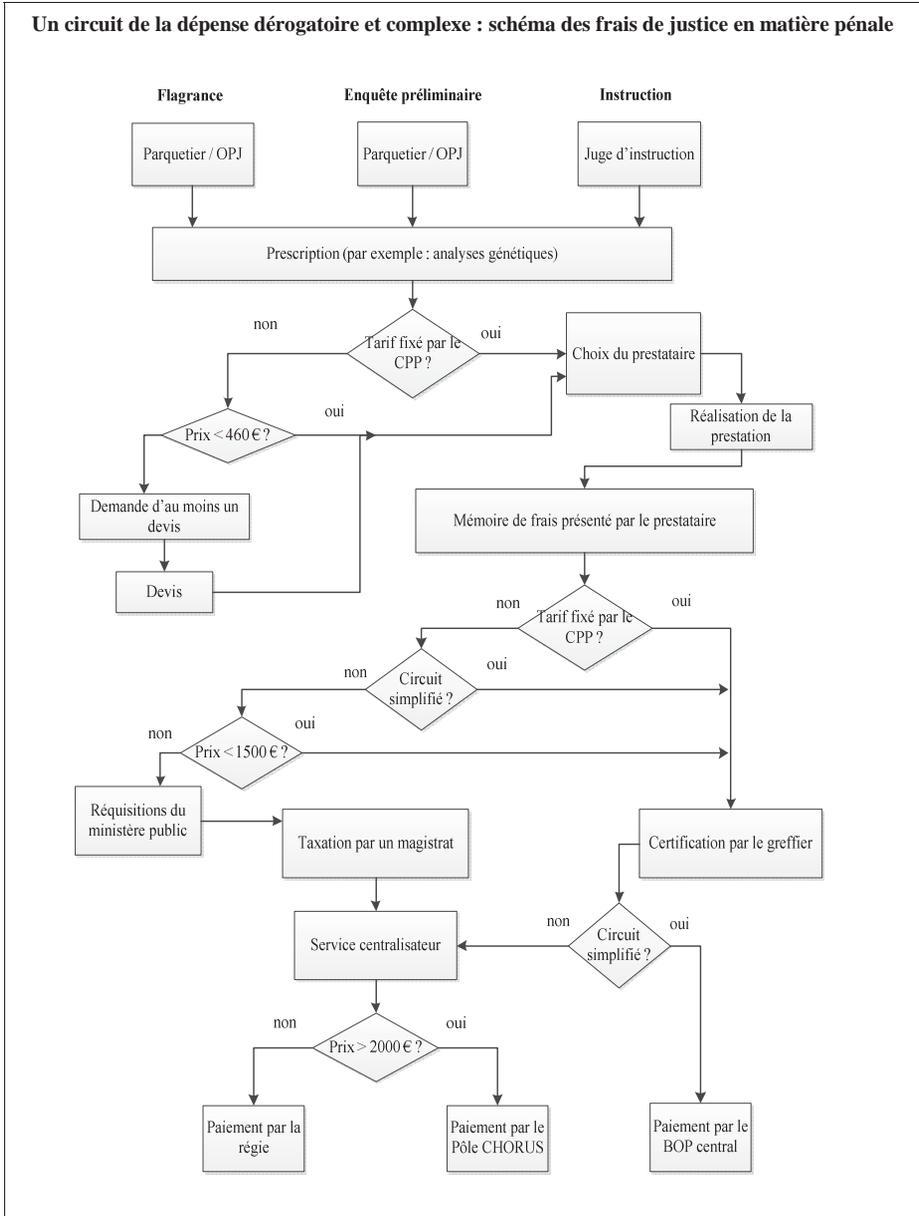
En effet, font désormais l'objet d'une certification par le greffier ou tout autre fonctionnaire de catégorie B des services judiciaires (articles R. 224-1 et R. 224-2 du code de procédure pénale), principalement trois catégories de dépenses : les dépenses tarifées, les frais résultant des actes accomplis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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

Dès lors, la Cour formule les recommandations suivantes :

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

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

Chapitre II

Une dépense budgétaire encore dynamique

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

I - Évolution de la dépense budgétaire entre 2011 et 2013

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

A - Les composantes de la dépense

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

1 - Les changements de périmètre

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

Les enjeux du périmètre des frais de justice

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - La déformation de la structure de la dépense

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

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

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

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

En M€

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

Source : RAP mission Justice

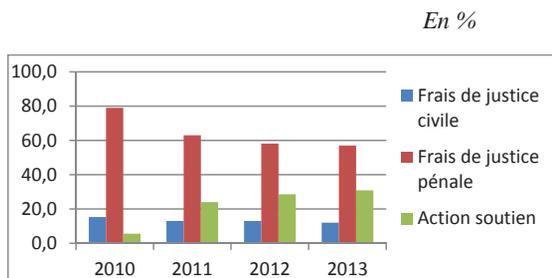
Note de lecture : L'action dite « soutien » recouvre ici les dépenses exécutées sur le BOP central.

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

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

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

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



Source : Cour des comptes / RAP mission Justice

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

B - La progression des dépenses

1 - La hausse des dépenses n'est pas endiguée

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

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

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

En M€

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

Source : RAP mission Justice

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

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

Tableau n° 3 : évolution de certains frais de justice entre 2010 et 2013

En M€ (CP)

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

Source : Ministère de la justice et RAP mission Justice

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Une sous-budgétisation persistante

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

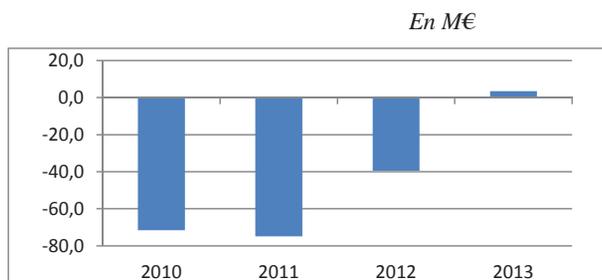
Quoique les crédits initiaux alloués à cette nature de dépense aient considérablement augmenté dans la période récente (+ 41,1 % entre 2010 et 2013), ils suffisent rarement aux besoins. En 2013 cependant, pour la première fois depuis 2008, le montant des crédits consommés a été légèrement inférieur à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

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

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

³⁴ Voir *infra* chapitre III.

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



Source : Cour des comptes / RAP mission Justice

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

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

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

II - Une gestion des crédits peu conforme à la LOLF

A - Une enveloppe non fongible au sein du titre 3

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

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

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

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

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

B - L'absence de suivi des engagements

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

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

1 - L'échec des tentatives de suivi des engagements

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

Les flux dans le progiciel de gestion budgétaire et comptable Chorus

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Les conséquences budgétaires et comptables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - Les restes à payer reposent sur une base évaluative

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

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

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

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

2 - Les efforts de recensement des charges à payer

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

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

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

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

3 - La difficulté d'identifier les paiements anciens

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

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

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

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

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

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

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

Chapitre III

Poursuivre les efforts entrepris

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

I - Des obstacles à la recherche d'économies

A - Les éléments de la dynamique de la dépense

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

1 - Une révolution des moyens et des attentes

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

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

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

³⁹ FNAEG : fichier national automatisé des empreintes génétiques.

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

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

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

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

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

2 - L'évolution radicale des métiers

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : DGPN et DGGN

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

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

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

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

B - Des systèmes d'information inadaptés

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

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

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

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

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

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

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

C - Une problématique relativement étrangère au dispositif de formation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - Les progrès réalisés

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

A - Les efforts de maîtrise de la dépense

1 - La maîtrise des coûts

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

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

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

⁴⁷ Ce sujet sera examiné prochainement par la Cour.

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

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

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

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

2 - Sensibilisation à la dépense et évolution des comportements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1 - Les efforts de simplification et de rationalisation des circuits

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Le projet de portail Chorus

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

a) Description du portail

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Avantages du portail

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III - Les prochaines étapes

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

A - Mener à bien la généralisation du portail Chorus

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

1 - L'organisation institutionnelle

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

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

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

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

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

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

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

2 - Les contraintes inhérentes au portail

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

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

D'ores et déjà, deux difficultés se profilent :

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

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

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

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

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

B - Concevoir une véritable politique d'achat

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

1 - Le domaine de la tarification

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Le domaine des marchés publics

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

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

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

3 - D'autres pistes d'économies

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

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

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

Ces initiatives sont positives.

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

⁶² Loi du 5 août 2013 susmentionnée.

4 - La clarification du statut de certains prestataires

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

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

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

C - Responsabiliser davantage les acteurs

1 - Analyser les dépenses et sensibiliser les prescripteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 - Améliorer le recouvrement

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La mise en œuvre des procédures de recouvrement

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

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

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

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

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

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

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

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

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

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexes

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

KCC A1309768 KZZ
20/12/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

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

Le Président

n° 315

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

PARIS, le 19 décembre 2013

Monsieur le Premier Président,

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

- la gestion du Défenseur des droits ;
- les frais de justice depuis 2011 ;
- le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires. Pour 2014, ce bilan portera sur les zones de restructuration de la défense, sachant qu'une étude plus générale des actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement serait effectuée pour 2015 ;
- le recouvrement de la taxe d'apprentissage ;
- les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Compte tenu de la mobilisation de moyens qu'elle implique, cette enquête est demandée pour 2015.

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

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

.../...

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

- 2 -

Il s'agit de :

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

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

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


Gilles CARREZ

Annexe n° 2 : réponse du Premier président**COPIE****1400391**

Le Premier Président

Paris, le **23 JAN. 2014**

Monsieur le Président,

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

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

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

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

Didier MIGAUD

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