



**HAL**  
open science

## Le fonctionnement de la justice: pour une vraie politique des frais de justice

Christophe Barsu, Arthur Schmitt

► **To cite this version:**

Christophe Barsu, Arthur Schmitt. Le fonctionnement de la justice: pour une vraie politique des frais de justice. Sciences de l'Homme et Société. 2012. hal-01781744

**HAL Id: hal-01781744**

**<https://minesparis-psl.hal.science/hal-01781744>**

Submitted on 30 Apr 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

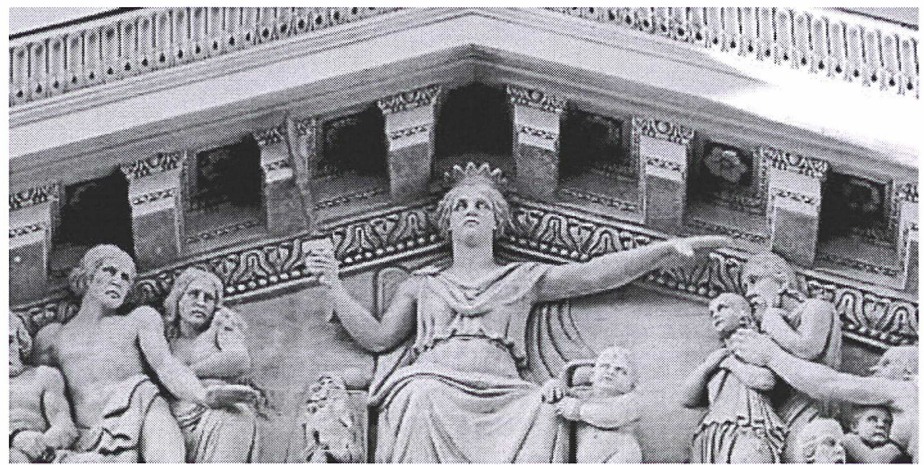
C. BARSU  
A. SCHMITT

PO 2009

# MEMOIRE IE MINES SUR LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

**MINES ParisTech**  
BIBLIOTHÈQUE  
60, boulevard St-Michel  
75272 PARIS CEDEX 06

IE1 [528]



Juillet 2012

Pour une vraie politique  
des frais de justice



# Mémoire IE Mines

## sur le fonctionnement de la Justice

POUR UNE VRAIE POLITIQUE DES FRAIS DE JUSTICE

INTRODUCTION .....	5
Que sont les frais de justice ? .....	6
Pourquoi les frais de justice ? .....	7
ASPECTS BUDGETAIRES.....	10
Généralités.....	10
Evolution des frais de justice .....	12
Répartition des frais de justice par type et par origine .....	14
Indicateur LOLF "Frais de justice" .....	17
Conclusion.....	17
DIFFICULTES ACTUELLES ET ETAT DES LIEUX .....	18
Des retards de paiement et leurs conséquences.....	18
Difficultés de mesure statistique et de maîtrise des flux .....	21
Sous-budgétisation.....	22
Volume des frais de justice.....	23
Le processus de traitement des frais de justice .....	23
Conclusion.....	24
LE CIRCUIT ACTUEL DES FRAIS DE JUSTICE .....	25
Au commencement était la réquisition.....	25
Puis vint le mémoire de frais .....	26
Vers la fin du mémoire : le circuit simplifié .....	31
Une expérimentation en cours.....	34
Une architecture logicielle inadaptée .....	36
Conclusion.....	38
ET MAINTENANT ?.....	39
LES INTERCEPTIONS JUDICIAIRES .....	41
Aspects généraux .....	41
Historique.....	43

Circuit de traitement .....	44
Améliorations .....	48
La Plateforme Nationale des Interceptions Judiciaires .....	49
<b>LA PLATE-FORME NATIONALE DES REQUISITIONS .....</b>	<b>53</b>
Enjeux clés.....	54
Architecture d'une plateforme .....	56
Circuit de traitement .....	57
Particularités techniques .....	60
<b>COMMENT LA PLATE-FORME NATIONALE DES REQUISITIONS REpond-ELLE AUX BESOINS DE LA JUSTICE ? .....</b>	<b>62</b>
Liberté de prescription .....	62
Réduction de la charge de travail des juridictions .....	63
Confidentialité, traçabilité et fiabilité des échanges .....	64
Gestion financière .....	65
Intérêt renouvelé des experts pour l'activité judiciaire.....	66
<b>UN PROJET AMBITIEUX, ET DONC DES ECUEILS POSSIBLES .....</b>	<b>68</b>
Sécurité informatique .....	68
Gestion du référencement dans l'Expertoscope.....	68
Interface Chorus .....	69
Conduite du changement .....	71
Aspects financiers .....	73
<b>ALLER PLUS LOIN .....</b>	<b>74</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>76</b>
<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>77</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>77</b>
<b>ETUDE ANNEXE : JUSTICE ET OPTIMISATION .....</b>	<b>78</b>
Des résistances à l'optimisation.....	78
Une Justice capable de se réformer.....	80
Un exemple d'optimisation judiciaire.....	81
<b>ANNEXES.....</b>	<b>88</b>

## INTRODUCTION

La Justice est au cœur de la société. Elle est au cœur de toute société humaine, puisqu'elle seule permet de sauvegarder la paix sociale, de confisquer la vengeance privée et d'assurer à chacun, avec les forces de l'ordre, la sécurité et le respect de ses droits. Jeunes ingénieurs en troisième année au Corps des Mines, nous avons donc choisi, dans le cadre de notre mémoire de fin d'études, de travailler sur la Justice, encadrés dans ce travail par notre pilote de mémoire, M. Michel Berry.

Le sujet initial qui nous a été proposé, parmi l'ensemble de ceux destinés à notre promotion, s'intitulait *L'organisation de la machine judiciaire*. Sa formulation était déjà un magnifique résumé des difficultés culturelles qui nous attendaient, puisque cette belle expression d'ingénieur, mettant en exergue la *Machine*, vue comme un processus de production bien organisé et bien réglé, orgueil de tout ingénieur bien né, nous a valu quelques crispations initiales avec nos interlocuteurs. A un juriste, en effet, le concept de *Machine* évoque plus la déshumanisation mécanique, l'écrasement de l'humain par la marche infernale des engrenages ... en bref tout l'opposé des valeurs auxquelles se réfère la Justice : le respect absolu de la Loi, la recherche patiente de la Vérité, avec comme corollaire l'attention aux plus faibles et la préservation du délicat équilibre social.

Mais ce sujet était à comprendre plutôt comme un prétexte pour découvrir et comprendre le monde judiciaire, et voir ce que le regard neuf, mais bienveillant, de jeunes ingénieurs pouvait y apporter. Il s'agissait donc de promener notre "regard d'ingénieurs" dans un monde complexe, culturellement bien éloigné de ce que nous pouvions connaître. Rapidement, nous avons entrevu toute la complexité du système judiciaire, vu comme un outil dédié à la production de jugements. Les organes de ce système sont des professionnels du traitement du cas particulier. C'est d'ailleurs ce qui fait sa qualité et contribue à son indépendance, mais cela n'aide pas à son optimisation. Pis, il est bien difficile de faire simplement des mesures pertinentes et exploitables sur ce système.

A l'intérieur de ce monde judiciaire, la tension entre les deux concepts de *Machine* évoqués plus haut – bonne gestion contre grands principes du droit – nous a paru particulièrement bien illustrée par le cas des frais de justice. Engager des expertises, mobiliser des traducteurs, ordonner des écoutes téléphoniques, lancer des analyses

ADN, sont des moyens utilisés par la justice pour aider à la manifestation de la Vérité. Il apparaît aujourd'hui que ces frais de justice ne sont pas vraiment gérés, et que les juges peuvent y puiser comme dans un trou sans fond ; ce qui permet à la justice de fonctionner en toute indépendance. Mais cette absence de gestion, outre le fait qu'elle peut déplaire à Bercy, a des effets secondaires sous-estimés : fournisseurs payés avec plusieurs années de retard, ce qui peut faire fuir les plus compétents, procédures manuelles et complexes, surchargeant de paperasse un monde judiciaire déjà bien occupé. Mettre de l'ordre dans la gestion des frais de justice remettrait-il en cause l'indépendance de la Justice ? Notre thèse est que non, et que cela apporterait à tous les acteurs, y compris aux juges ...

### Que sont les frais de justice ?

Du point de vue du droit, les frais de justice sont limitativement énumérés par les articles R92 et R93 du Code de procédure pénale : ils comprennent des frais de justice criminelle, correctionnelle et de police (article R92), par nature à la charge de l'Etat dans son rôle de garant de l'ordre social et donc d'exercice de l'action publique, ainsi que des frais assimilés (article R93), pouvant par exemple être issus de la justice civile, mais également pris en charge par l'Etat. Ils comprennent entre autres les expertises en tous genres (médicales en particulier), les interceptions judiciaires (dont les écoutes téléphoniques), les analyses génétiques, les interprètes, les indemnités des médiateurs et délégués du procureur, les frais de reconstitution ... Les frais postaux, auparavant classés comme frais de justice, sont progressivement transférés aux budgets de fonctionnement des juridictions.

En bref, les frais de justice comprennent l'ensemble des frais directement reliés à une procédure, causés par celle-ci, et mis à la charge de l'Etat. Il s'agit essentiellement de procédures pénales : en effet, dans une procédure civile, les frais des divers actes demandés par les parties sont à leur charge. Ils excluent également tous les coûts structurels correspondants : immobilier, salaires, entretien, administration générale. Il est remarquable que. Point récurrent dans les critiques de la Cour des Comptes ou des inspections générales des finances ou des services judiciaires, le droit ne donne aucune définition des frais de justice, mais seulement une liste de frais.

On pourrait considérer que l'aide juridictionnelle fait également partie des frais de justice. En effet, c'est une dépense directement reliée à une affaire et causée par

celle-ci : lorsqu'une partie n'a pas les moyens financiers de rémunérer un avocat, l'Etat prend en charge cette dépense à un taux fixé. Pourtant, l'aide juridictionnelle n'est pas considérée comme un frais de justice, car elle ne répond pas aux besoins de recherche de la vérité et de protection des plus faibles, dévolus par nature à l'Etat, mais à un besoin social de facilitation de l'accès à la justice, en raison d'une situation économique. Nous avons donc choisi de l'exclure du périmètre de notre étude.

## Pourquoi les frais de justice ?

Le monde judiciaire que nous avons entrepris de découvrir s'est révélé bien vaste, et les problématiques possibles bien nombreuses, toutes plus intéressantes les unes que les autres, puisque touchant directement à ce service public essentiel au bon fonctionnement de la société qu'est la Justice. Respectant la vieille coutume de séparation des ordres, nous avons rapidement exclu de notre étude la juridiction administrative, puis avons également décidé d'exclure les juridictions spécialisées (commerce, travail, ...) pour nous centrer sur l'activité principale – et la mieux connue – de la Justice, à savoir les affaires civiles et pénales. Nos pas nous alors ont menés au parquet des mineurs de Paris, chez des juges d'instruction, des avocats, sur les bancs de la 23<sup>ème</sup> chambre de Paris ... sans oublier une immersion marquante au sein de la section du parquet de Paris chargée du traitement en temps réel des infractions.

Nous avons alors, après cette période de découverte, décidé de nous focaliser sur un sujet particulier, les frais de justice et les nombreux problèmes de gestion qu'ils posent. Pourquoi choisir un tel sujet, en apparence éloigné des grandes problématiques qui agitent aujourd'hui la Justice, comme la garde à vue, les peines plancher ou l'indépendance du parquet ?

Certes, nous aurions pu essayer de réécrire un nouveau code de procédure pénale, ou nous lancer dans une étude sur le statut des magistrats. Mais sans même parler de nos bien faibles compétences juridiques et techniques pour traiter de pareils sujets, ce n'était pas là des thèmes pertinents pour un regard d'ingénieur, qui constituait, pensons-nous, le principal intérêt de notre travail.

Le sujet des frais de justice nous a paru illustrer de manière marquante la tension entre les deux concepts de *Machine* évoqués dans l'introduction, avec d'un côté les tenants de la bonne gestion, du processus normé et mesurable, contre les tenants



des grands principes du droit, de l'indépendance et du cas particulier. De plus, il nous est apparu que ce problème était peu connu, peu étudié (pas de publications universitaires à notre connaissance, quelques rapports des inspections ministérielles, quelques pages lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances), et peu médiatique lorsqu'on le compare aux autres grands débats qui agitent la Justice. Cependant, c'est un levier tout à fait nécessaire de l'action de l'Etat, qui se prête, de plus, assez bien à une analyse d'ingénieur puisqu'il s'agit d'un processus normé.

Si on se place d'un point de vue financier, les frais de justice représentent des sommes tout à fait considérables : pour 2012, les sommes prévues sont près d'un demi-milliard d'euros. Cela représente plus de 10% du budget de la justice hors administration pénitentiaire (4400 M€). De plus, une augmentation assez nette de leur montant a été observée dans les dernières années (+7,6% par an en moyenne).

Si on se place du point de vue comptable, non seulement leur montant n'est pas anecdotique, mais leur gestion est assez extraordinaire. Avant la LOLF, ces frais étaient dits "évaluatifs" : la ligne de crédit était ouverte, comme un "trou sans fond", et on relevait à la fin de l'année les sommes dépensées à ce titre, sans plafond, ni suivi, ni prévision préalable. Il suffisait jusqu'en 2005 de qualifier une dépense de « frais de justice », par décret en Conseil d'Etat, pour la faire échapper à tout plafond budgétaire. Aujourd'hui, un budget prévisionnel, limitatif, est établi, selon la LOLF, mais son plafond est dépassé au cours de l'année de manière quasi-systématique (en 2011 538 M€ dépensés sur 460 M€ prévus initialement), et cela ne perturbe pas particulièrement le monde judiciaire : cesser d'engager des frais de justice reviendrait à arrêter les investigations et à cesser de juger. Pour schématiser, les frais de justice sont restés en pratique évaluatifs, malgré la LOLF. Les engagements de frais de justice, non mesurés et relevant de la liberté absolue de prescription du magistrat, restent un "trou sans fond", évaluatif, mais comme la LOLF a rendu limitatives les dépenses, les tribunaux ne peuvent payer qu'une partie de ces frais de justice engagés, le reste étant payé l'année suivante, voire encore plus tard, en vertu du principe "premier arrivé premier servi".

Pourtant, l'aspect purement financier de ces frais n'est pas la meilleure raison de s'y intéresser. En effet, les frais de justice représentent d'une certaine manière à la fois l'indépendance de la Justice et le niveau de démocratie d'un Etat. En effet, les frais de

justice sont l'outil indispensable du magistrat, qui doit, afin de remplir son rôle, pouvoir engager tous les actes susceptibles d'avancer dans la recherche de la vérité. Toute limitation arbitraire de ce pouvoir absolu de prescription du magistrat, pour des raisons budgétaires ou politiques, serait une limitation de l'indépendance de la Justice. Mais ils caractérisent aussi le niveau de démocratie d'un Etat : ils déterminent la somme qu'un pays est prêt à dépenser pour rechercher la vérité et juger "justement", ainsi que pour protéger les plus faibles contre des parties plus puissantes. A cet égard, le demi-milliard d'euros engagé chaque année ne paraît pas excessif, même à la très économe direction du Budget de Bercy, par rapport aux sommes englouties par ailleurs.

## ASPECTS BUDGETAIRES

### Généralités

Les frais de justice ont subi dans les dix dernières années d'importantes mutations, qui se traduisent en variations budgétaires importantes. On se reportera utilement dans toute cette partie aux tableaux en annexe du mémoire.

Selon l'organisation du budget de l'Etat depuis la LOLF, les frais de justice font partie de la Mission Justice (correspondant au périmètre du ministère de la Justice),

dotée en 2012 de	7 384 M€.
Pour mémoire, le budget 2012 de l'Etat est de	366 000 M€
et le PIB de la France étant de l'ordre de	2 000 000 M€.

La mission Justice comprend les programmes suivants :

<b>Mission Justice</b>	
166 – Justice judiciaire	2960,8 M€
107 – Administration pénitentiaire	3014,0 M€
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	772,1 M€
101 – Accès au droit et à la justice	354,9 M€
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	280,5 M€
335 – Conseil supérieur de la magistrature	3,5 M€
<b>TOTAL</b>	<b>7385,6 M€</b>

Au sein du programme 166 Justice judiciaire, les frais de justice représentent l'un de ses agrégats :

<b>Programme 166 – Justice judiciaire</b>	
Agrégat de briques n°1 – Dépenses de personnel	2064,0 M€
<b>Agrégat de briques n°2 – Frais de justice</b>	<b>470,0 M€</b>
Agrégat de briques n°3 – Fonctionnement	296,3 M€
Agrégat de briques n°4 – Immobilier	130,5 M€
<b>TOTAL</b>	<b>2960,8 M€</b>

La Justice compte donc pour 2% des dépenses de l'Etat, et 0,37% du PIB. De nombreux observateurs ont souligné la faiblesse du budget de la Justice française, par rapport à l'étranger. On se rappellera par exemple qu'en 2010, la Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice avait classé la France 37<sup>ème</sup> sur 43, pour le budget de la Justice rapporté au PIB. En effet, si on retire au budget de la Justice la partie correspondant aux prisons, cela fait seulement 4,4 milliards d'euros, soit 1,2% des dépenses de l'Etat et 0,22% du PIB, pour faire fonctionner l'ensemble des juridictions françaises et payer tous les magistrats, greffiers et fonctionnaires.

Dans ce contexte, les frais de justice représentent 470 M€. Ce chiffre ne représente que les frais initialement prévus au budget 2012. En effet, on a pu observer ces dernières années la nécessité d'importantes rallonges budgétaires, nécessaires puisque la consommation finale de crédits a dépassé largement le budget initial.

## Evolution des frais de justice

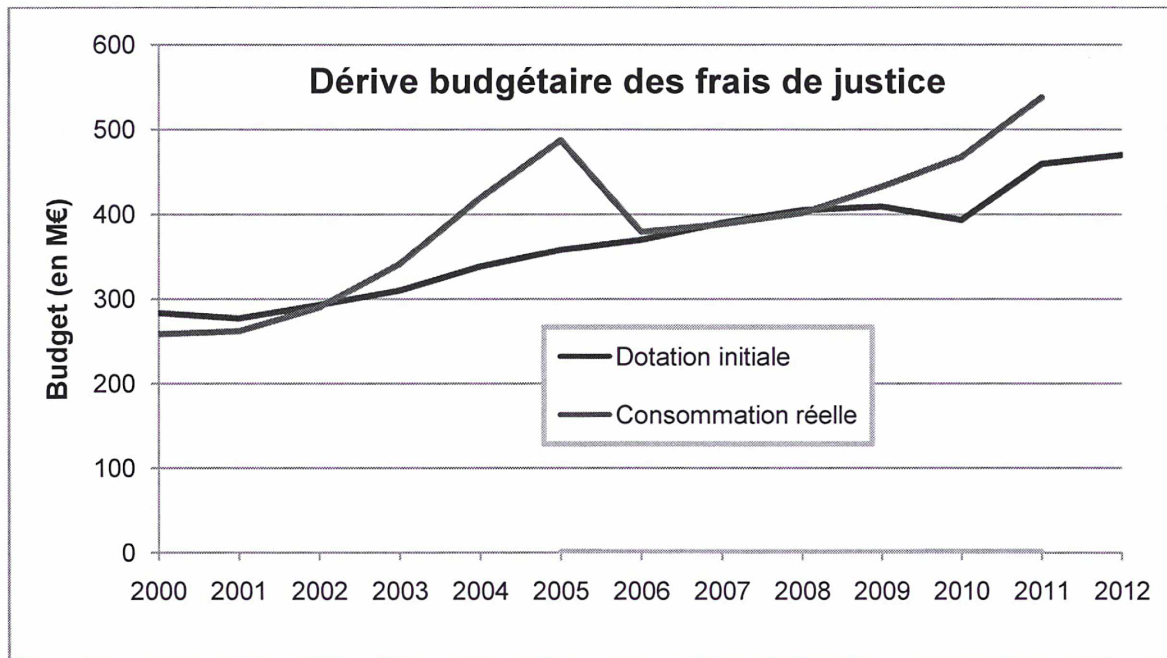
De 2000 à 2011, le budget consommé réel des frais de justice a subi une augmentation de 108%. Sur les quatre dernières années, l'augmentation moyenne a été de 7,6% tous les ans. Plus grave, sur la période 2003–2006, ainsi que depuis 2010, on observe une explosion de la consommation réelle en frais de justice par rapport au budget initial, avec un dépassement record de 36% en 2005, mais encore de 17% en 2011. La période 2003–2006 a vu une dérive budgétaire importante, largement imputable à une explosion des dépenses, demandes d'acte, avec un contexte budgétaire encore évaluatif qui autorisait toutes les dérives. On pense notamment aux interceptions judiciaires, peu développées jusqu'en 2000–2001, et qui se sont considérablement développées, alors même que les tarifs pratiqués étaient particulièrement élevés car librement fixés par les opérateurs. L'anomalie de l'année 2005 s'explique également par l'anticipation de la mise en place de la LOLF par les juridictions, qui ont cherché à faire passer le maximum de frais avant que les dépenses ne deviennent limitatives.

En 2006, mise en place complète de la LOLF : les frais de justice deviennent limitatifs. Comme expliqué plus haut, le caractère limitatif ne concerne que les paiements : les engagements de frais, relevant de la liberté du magistrat et non enregistrés, restent non maîtrisés. Les dépenses sont donc largement réduites (même si c'est encore +11% de plus qu'en 2003), mais le stock d'impayés est important, et les délais de paiement s'accroissent. Plus gênant, la diminution constatée ne provient pas d'une rationalisation des demandes, mais principalement de la réduction par arrêté des tarifs des interceptions judiciaires ou des analyses génétiques.

Depuis 2009, la dérive reprend, encore une fois due à l'augmentation des demandes d'acte, alors que les budgets prévisionnels ne suivent pas : dépassements de +74,5 M€ en 2010, et de +78,4 M€ en 2011. Le budget 2012 n'est que de 470 M€, alors que 538 M€ ont été dépensés l'année précédente ... Le dépassement risque encore cette année d'être conséquent (au rythme actuel, près de 580 M€ ?).

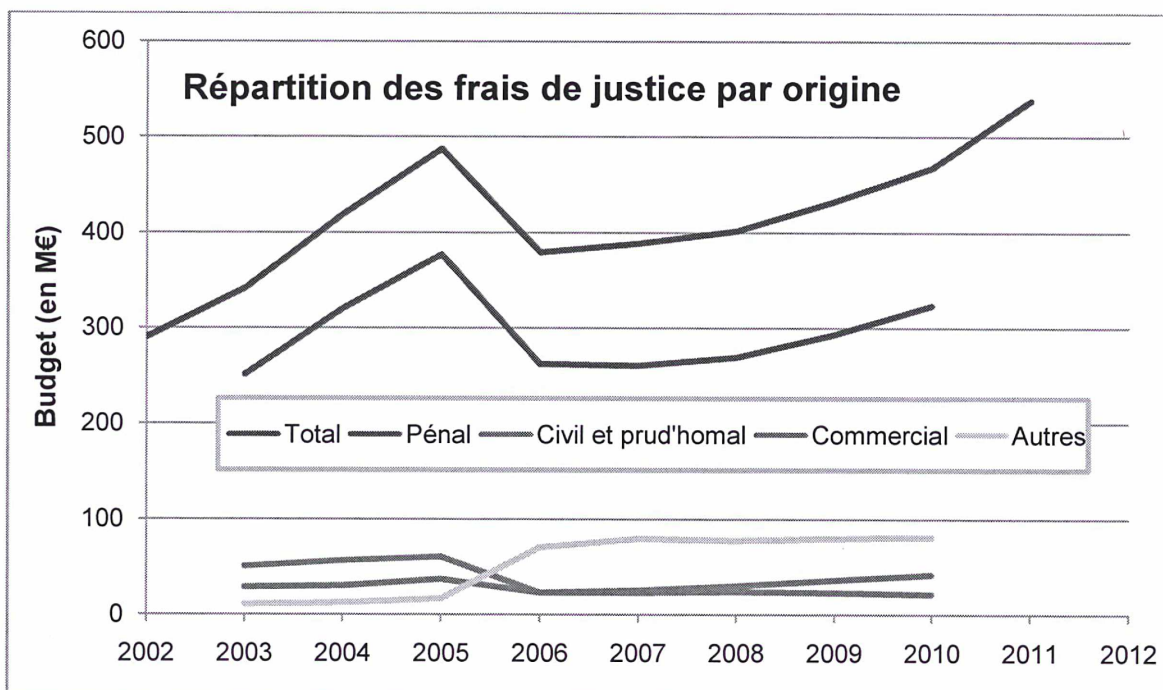
Il faut aussi tenir compte des affaires judiciaires de grande ampleur, imprévisibles par nature, et qui coûtent souvent très cher en frais de justice : 1,5 M€ pour AZF, 3 M€ pour l'incendie du tunnel du Mont-Blanc, et 5 M€ pour le renflouage du Bugaled Breizh ou le dossier Mediator. De telles affaires, même si les dépenses effectuées

sont considérées comme impératives, contribuent à restreindre le budget disponible pour les affaires plus courantes.



## Répartition des frais de justice par type et par origine

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'essentiel des frais de justice est dû à la justice pénale (près des deux tiers%), qui explique à elle seule les grandes variations de l'ensemble. Les autres prescripteurs de frais sont faibles en volume, la justice civile et prud'homale est stable (voire en diminution). On notera néanmoins une forte augmentation récente des frais de justice commerciale, passés sur la période 2008-2010 de 30 M€ à 42 M€. La catégorie "Autres" recouvre certaines indemnisations résultant de décisions judiciaires et des marchés mis en paiement par l'administration centrale (marché de transports aériens, marché de transports de dossiers et de scellés, marché d'analyses génétiques sur individu), mais aussi et surtout les frais postaux (près de 60 M€ !), qui sont rassemblés depuis 2006 dans ce poste "Autres" ce qui explique le croisement de courbes observé.



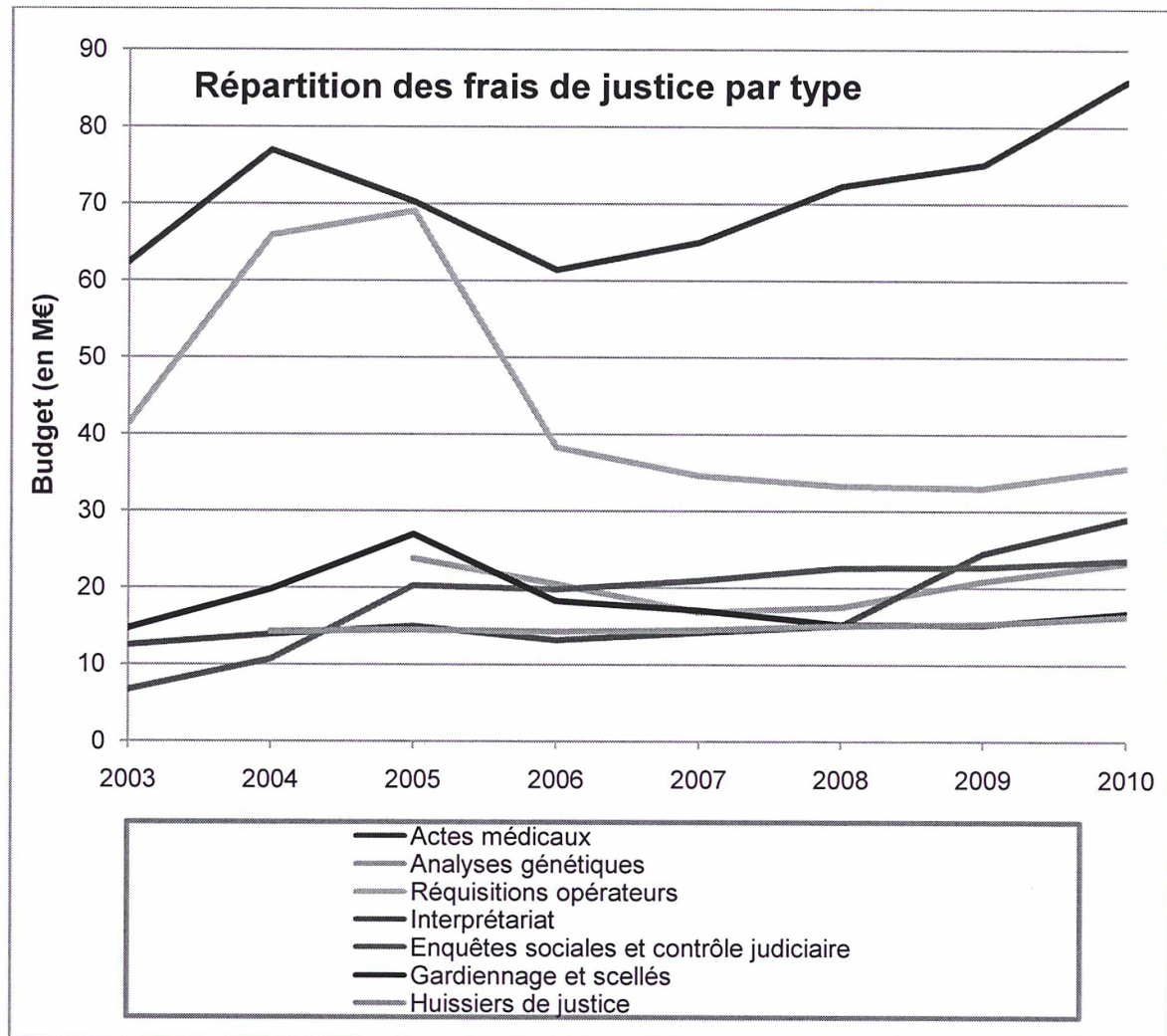
La répartition par type des frais de justice (graphique ci-dessous) montre bien les différentes dynamiques des principaux secteurs :

- Après avoir atteint des niveaux record (près de 70 M€) en 2005, les interceptions judiciaires (réquisitions d'opérateurs) ont subi une réduction par

arrêté des tarifs pratiqués qui a permis de largement réduire ce poste. La dynamique est légèrement croissante, mais devrait rester maîtrisée (nouvelle réduction de 40% des tarifs en mars 2012). Il faut noter toutefois que ces chiffres n'incluent pas le coût de location de matériel (centrales d'écoute) qui s'élève en 2010 à près de 26 M€.

- Les actes médicaux suivent une augmentation forte et régulière depuis 2006 (environ +8,8% par an). La diminution en 2005–2006 s'explique comme pour la téléphonie par une réduction par arrêté des tarifs pratiqués, qui n'a pas permis de juguler l'augmentation de ce poste par suite de l'explosion des demandes d'acte.
- Grâce à une prise de conscience et à une action efficace des magistrats, les frais parfois déraisonnables et non contrôlés de gardiennage et de scellés ont pu être largement réduits. Même si ces frais peuvent parfois être justifiés par l'attente d'informations nouvelles, ils restent très coûteux : des voitures accidentées gardées 14 ans dans un garage, le DC-10 du désert du Ténéré gardé dans un hangar plus de quinze ans ...
- Les analyses génétiques (poste séparé des actes médicaux en 2005) ont vu leur coût global baisser grâce aux réductions de tarifs pratiquées (effet de série) et à la mise en concurrence, mais repartent à la hausse vu l'augmentation des inscriptions au FNAEG (fichier national automatisé des empreintes génétiques) et à l'utilisation croissante de ces moyens dans la résolution des affaires judiciaires.
- Les frais d'interprétariat subissent une augmentation très importante et non maîtrisée (+100% sur la période 2005–2010).





## Indicateur LOLF "Frais de justice"

L'unique indicateur utilisé pour suivre les frais de justice dans le Projet Annuel de Performances de la Justice n'est pas le montant total, mais la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale (indicateur 4.1 du programme 166), ce qui n'est pas illogique dans le cadre d'une utilisation rationalisée des frais de justice et d'une augmentation du nombre des contentieux, mais qui ne s'intéresse pas au montant total de ces frais. C'est un indicateur imparfait, puisque des frais de justice peuvent être engagés hors réponse pénale, mais qui reste utile selon la Chancellerie pour suivre leur évolution générale. Celle-ci montre une nette augmentation depuis 2008, même si les prévisions pour 2012 et la cible 2013 sont plus optimistes.

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale (en €)	212	211	225	288	250 ?	250 ?	205 (cible)

## Conclusion

Les enjeux que posent les frais de justice d'un point de vue budgétaire sont donc nombreux. De cet ensemble, nous souhaitons dégager quelques points essentiels :

- Un manque criant de prévision budgétaire sincère. Il nous semble évident que le budget 2012 sera dépassé de plus de 80 M€.
- Des frais d'expertise médicale et d'interprétariat en croissance forte, soutenue et non maîtrisée.
- Une dynamique générale de croissance nette des frais de justice, malgré les actions entreprises pour maîtriser des secteurs comme la téléphonie ou les analyses génétiques.

## DIFFICULTES ACTUELLES ET ETAT DES LIEUX

La gestion actuelle des frais de justice n'est jugée satisfaisante par personne, et on voit même des articles de quotidiens sortir sur ce sujet pourtant méconnu. On a pu par exemple lire une pleine double page à ce sujet le 4 mars 2012 dans *Aujourd'hui en France*. L'article dénonçait les graves retards de paiement de la Justice, la situation financière troublée des experts judiciaires et des jurés (dont les indemnités sont payées par les tribunaux, concurremment avec les frais de justice), en reliant ces problèmes au "manque de moyens" généralisé constaté dans la Justice. C'est en effet au sujet des délais de paiement des prestataires et de leurs conséquences que les critiques se font les plus vives. Pour autant, notre étude nous a permis de dégager d'autres sujets d'inquiétude pour la Justice : manque de mesures statistiques, sous-budgétisation, volume des frais de justice, et enfin processus de traitement.

### Des retards de paiement et leurs conséquences

Le premier symptôme du problème de gestion des frais de justice réside dans les délais de paiement des prestataires de la Justice, qui atteint de 12 à 18 mois actuellement, et qui était encore plus élevé il y a quelques années. C'est aussi le plus grave, car ces délais de paiement ont des conséquences importantes pour la Justice elle-même.

En effet, ces graves retards de paiement, pouvant aller jusqu'à plusieurs années, mettent parfois en difficulté financière des PME ou des experts indépendants travaillant beaucoup pour la Justice, sans parler bien entendu de la perte de crédibilité de l'institution. Quelques exemples édifiants des créances impayées de la Justice en 2011 : la société de chronolocalisation Deveryware (5 M€, soit plus d'un an de chiffre d'affaires), la société de location de centrales d'écoutes Elektron (3,6 M€ soit cinq mois de chiffre d'affaires), et les laboratoires d'analyses génétiques IGNA (2,6 M€ d'impayés soit trois mois de chiffre d'affaires) et IFEG (1,5 M€). Les opérateurs téléphoniques estimaient que 50% de leurs créances n'étaient pas payées avant deux ans. On ne cite ici que des créanciers de taille conséquente, mais les mêmes problèmes touchent également des experts travaillant à leur compte, des traducteurs, et surtout les tiers travaillant essentiellement avec la Justice. Ces

derniers peuvent souffrir de difficultés financières importantes, sans avoir forcément la possibilité de travailler pour d'autres que la Justice. De plus, ces difficultés financières touchent parfois des entreprises ou des experts dont les compétences sont particulièrement rares et utiles à la Justice, et dont la disparition serait dommageable. Bref, les experts sont les banquiers de la Justice : cette situation s'apparente à un prêt à taux zéro sur un an ou deux, que l'Etat force ses fournisseurs à lui faire, portant au total sur plusieurs centaines de millions d'euros, sans que cela apparaisse nulle part dans les dettes de l'Etat ...

Une seconde conséquence est le manque de disponibilité des experts. On risque, à voir se prolonger ces retards de paiement, d'affecter de plus en plus la bonne volonté à travailler pour la Justice de nombreux experts. Les échanges que nous avons eus avec des experts et des magistrats nous ont confirmé que cette désaffection se faisait déjà nettement sentir au quotidien. Certes, la réquisition n'est en général pas "refusée", puisqu'il s'agit d'une obligation légale : s'il est requis, l'expert prétexte bien souvent un manque de temps, une surcharge de travail, et le magistrat ou l'OPJ cherche un autre expert, préférant avoir un prestataire de bonne volonté pour avoir un résultat de qualité. Certains vont tout de même jusqu'à répondre au téléphone au magistrat qu'ils refusent de travailler pour la Justice tant qu'ils n'auront pas été payés de leurs prestations précédentes (cas vécu par un de nos interlocuteurs). Comme bien souvent, les meilleurs de leur profession sont peu incités à rester au service de la Justice, assurés qu'ils sont de trouver ailleurs des activités nettement plus lucratives, ou au moins qui ne mettent pas en péril leur trésorerie. Ce manque de disponibilité affecte gravement la liberté de prescription des magistrats, avec une réduction qualitativement importante du panel d'experts auxquels ils peuvent faire appel, sans parler des difficultés pratiques pour trouver un expert volontaire dans certains domaines.

Aujourd'hui, les deux facteurs qui nous semblent limiter cette désaffection sont d'abord le dévouement professionnel de ces experts, conscients de l'importance de leur activité pour la Justice, et également, pour un certain nombre, le prestige associé à la fonction d'expert judiciaire, potentiellement appelé à témoigner ou à produire des analyses dans de grands procès ... Mais il nous semble peu pérenne de devoir compter uniquement sur le seul dévouement professionnel des experts, aussi grand soit-il.

La troisième conséquence, bien plus délicate à présenter, est celle de la qualité de ces expertises. Nous n'avons bien sûr pas de preuves de perte de qualité des expertises à cause de problèmes de délai de paiement ou de faible montant du taux accordé, et il est bien douteux que de telles preuves formelles puissent être administrées. Mais en dépit des discours officiels, d'un point de vue purement froid et rationnel, ce serait assez logique, ce que la plupart de nos interlocuteurs ont admis, avec souvent un peu de gêne. Comment peut-on demander à des experts psychologues de passer des heures et des heures sur des analyses qui ne leur seront payées que 257,25 €, et avec retard, voire pas du tout (si le mémoire se perd ...) ? On ne peut s'empêcher de penser à la déclaration brutale de Jean-Luc Viaux, l'un des experts d'Outreau : "*Quand on paye des expertises 15 euros de l'heure, au tarif d'une femme de ménage, on a des expertises de femme de ménage !*" (son estimation est d'ailleurs assez juste pour une douzaine d'heures de travail, payées à l'époque 172,80 euros). Cette phrase avait déclenché un véritable tollé, et causé à son auteur quelques problèmes disciplinaires. Pourtant, selon les experts que nous avons rencontrés, ce problème soulevé avec une certaine brutalité par Jean-Luc Viaux est bien réel. Il se situe à deux niveaux : d'abord les retards de paiement, mal vécus comme partout, et aussi au niveau des tarifs pratiqués. Pour revenir sur l'expertise psychiatrique standard, elle est payée 257,57€, qu'elle recouvre une simple consultation en cabinet suivie de la rédaction du rapport d'expertise et de son envoi au tribunal (soit, au plus 1h30 à 2h de travail), ou qu'elle recouvre un déplacement à la maison d'arrêt de Fresnes, avec aller, formalités d'entrée, attente du détenu, entretien, formalités de sortie, retour dans la circulation parisienne (bref au bas mot 5 à 6 h passées hors du cabinet). Dans le premier cas, le tarif est très confortable, dans l'autre il est très insuffisant, ne serait-ce que comme indemnisation pour le temps perdu, compte-tenu du niveau de compétence des experts en question et des responsabilités prenantes (chef de service ...) qu'ils ont souvent par ailleurs. Le record est sans doute détenu par l'expertise judiciaire de non-retour à domicile d'une personne handicapée, payée 25€ ... ce qui incite de nombreux experts à la refuser purement et simplement.

Notre mémoire ne s'attachera pas, par choix, à cette question des tarifs, qui reste tout de même un problème à régler. Mais le simple problème des délais de paiement, qui nous intéresse particulièrement, cause sans doute des dégâts importants, bien que peu visibles. Qu'on pense qu'un magistrat est, dans la pratique, quasiment lié par

l'expertise qu'il a demandée ... Certes, il peut demander une contre-expertise, mais c'est coûteux, et cela rallonge encore les délais de jugement. Et ces expertises, quelles qu'elles soient, suffisent souvent à faire envoyer des prévenus en prison, ou à relâcher avant terme des individus emprisonnés.

### Difficultés de mesure statistique et de maîtrise des flux

Les difficultés de gestion des frais de justice, tant au quotidien qu'au niveau de la Chancellerie, nous semble être aggravées par une informatisation incomplète et des logiciels mal adaptés. En effet, la procédure papier est encore trop présente, avec les risques de perte associés, d'autant plus importants que le nombre de factures est très important.

L'architecture informatique inadaptée cause de sérieuses difficultés statistiques. D'après ce que nous avons pu comprendre des différents échanges que nous avons pu avoir, le système judiciaire nous semble peu capable de mesurer précisément ses flux (pas seulement les frais de justice, mais aussi le nombre d'affaires ...) par défaut d'abord d'architecture logicielle convenable, et ensuite de bonne utilisation de ces logiciels. De manière générale, l'informatique est entrée dans la vie courante des magistrats et des fonctionnaires de justice ; l'habitude de l'informatique est prise, les procédures et documents sont bien souvent numérisés, mais il n'y a pas encore de logique de centralisation, ni de logique de chaîne de traitement. L'informatique est considérée comme un outil supplémentaire, mais sans vraiment tirer parti des avantages supplémentaires de la dématérialisation. Les statistiques du ministère reposent donc sur des extractions logicielles incomplètes, complétées par un système déclaratif peu efficace. En effet, un système déclaratif oblige les déclarants à une action manuelle pour être pris en compte : or, l'intérêt de disposer de chiffres précis sur l'activité de la Justice ne semble pas encore être évident pour de nombreux magistrats. En conséquence, les chiffres publiés sont imprécis. Par exemple, une simple soustraction entre les affaires en cours en 2010 et 2011 fait apparaître un décalage important par rapport au nombre d'affaires nouvelles et terminées.

Pour de nombreux acteurs sur le terrain, cette situation est un peu masquée par les optimisations locales qui ont pu être menées, dans nombre de tribunaux, qui ont pu donner d'excellents résultats, mais qui font oublier qu'il est important de disposer d'une agrégation fiable de ces données au niveau national. En effet, cette situation a

pour conséquence l'incapacité de maîtriser la dynamique des frais de justice. Pour ce faire, il faudrait savoir ce qu'il reste à payer des années précédentes sur l'ensemble du territoire (problème d'engagement de la dépense).

Bref, il est bien difficile dans ces conditions de faire des prévisions, de comprendre les dynamiques en cours, et donc de piloter la Justice, d'abord au niveau du ministère, mais aussi au niveau des juridictions qui manquent des cadrans de pilotage qui leur seraient bien utiles.

### Sous-budgétisation

Le mot de sous-budgétisation n'est pas à employer à la légère, vu le jugement implicite qu'il porte sur l'ensemble de ceux qui s'occupent de ce budget. Nous osons l'employer, car la quasi-totalité de nos interlocuteurs nous ont mentionné ce point, parfois même avec une certaine véhémence. Il semble évident à l'ensemble des acteurs du monde judiciaire que les crédits disponibles sont insuffisants, les chiffres présentés dans la précédente partie consacrée au Budget en étant une illustration objective. Dans les tribunaux ayant pu faire un travail d'apurement des impayés en souffrance, et ayant mis en place une organisation efficace de traitement, les services butent sur les barrières budgétaires : de nombreux actes sont contrôlés, bons à payer, mais ne peuvent pas l'être par manque de crédits. Un exemple parmi d'autres : les impayés des opérateurs téléphoniques pour la période 2006-2011 étaient de l'ordre de plusieurs dizaines de millions d'euros. Comme nous le montrerons dans la suite de ce travail, il n'est pas facile de donner des crédits suffisants lorsqu'aucune donnée précise ne vient étayer ces demandes, même si leur réalité ne fait pas de doute. On peut probablement aussi relier cette sous-budgétisation des frais de justice à la situation générale de la Justice en France, qui semble, de l'avis de beaucoup d'observateurs français et étrangers, assez sous-dotée.

Certes, comme le montre la partie Budget, la demande en frais de justice a nettement augmenté dans les dernières années, et donc les crédits qui seraient nécessaires à la satisfaction de cette demande aussi. Un exemple parmi d'autres est l'effet prix-volume, difficile à bien comprendre : l'effet prix-volume est l'impact de frais peu coûteux individuellement, mais dont une augmentation très importante cause un dépassement budgétaire imprévu. Comme exemple de ce dernier effet, l'introduction de la géolocalisation des téléphones portables, au coût unitaire assez faible, mais

tellement appréciée par les enquêteurs que les frais correspondants ont explosé sans que cela ait été prévu.

## Volume des frais de justice

Si, comme nous l'écrivions en introduction, les frais de justice représentent une somme non négligeable dans le budget de la Justice, c'est surtout par le volume de papier qu'ils engendrent que leur gestion est si difficile. En effet, il ne s'agit pas d'une dizaine de grosses commandes globales passées à des entreprises, comme c'est le cas pour les frais postaux par exemple (plus de 50 M€ par an), mais de 2,5 à 3 millions de procédures papier par an. Cette procédure papier se constitue principalement d'un mémoire de frais, qui joue le rôle d'équivalent de la facture pour les frais de justice : c'est donc plusieurs millions de feuilles de papier qui arrivent chaque année par voie postale dans les juridictions, qui doivent être traitées, contrôlées, jugées, engorgeant les services administratifs et les agendas des magistrats. Chaque mémoire comporte au moins deux feuilles de papier, mais peut aller jusqu'à plusieurs dizaines si la réquisition est complexe ou que de nombreux justificatifs sont nécessaires. Le coût moyen d'un mémoire de frais est estimé à 150€, mais comme certaines expertises ont un coût énorme, il y a des dizaines de milliers de mémoires, en particulier d'interceptions téléphoniques, dont le montant ne dépasse pas quelques euros. Dans ce cas, le coût de traitement et de contrôle nous semble largement supérieur au coût du mémoire lui-même (une heure de travail d'un fonctionnaire coûte à peu près 20€ à l'Etat).

## Le processus de traitement des frais de justice

Nous exposerons en détail le processus actuel des frais de justice et les améliorations qui lui sont progressivement apportées dans la partie "Circuit actuel". Mais sans entrer dans les détails, ce circuit est complexe, archaïque, manuel, avec de nombreux contrôles redondants. Il conviendrait très bien à un contentieux judiciaire de faible volume, requérant une attention importante accordée à chaque mémoire. Il n'est en revanche pas adapté à une avalanche de plusieurs millions de mémoires par an, qui encombrant les juridictions, déjà bien chargées avec l'activité judiciaire au sens strict. Pis, il s'agit d'un processus judiciaire, dans l'esprit d'un procès pénal, aux antipodes de son équivalent civil, une direction des achats de n'importe quelle entreprise commerciale. Bref, le circuit de traitement des frais de justice nous semble avoir une



sérieuse part de responsabilité dans les difficultés de gestion actuelles, et les retards de paiement conséquents.

## Conclusion

Pour résumer l'état des lieux que nous tentons ici d'esquisser, nous pensons observer de sérieuses difficultés de gestion et de prévision, aggravées par une réelle augmentation du volume des frais engagés, et par une probable sous-budgétisation chronique de ce poste. Les conséquences graves que nous observons, principalement sur la disponibilité et la qualité des expertises, indispensables pourtant à la Justice, nous incitent à penser que cette situation n'est pas longtemps viable.

## LE CIRCUIT ACTUEL DES FRAIS DE JUSTICE

L'étude du problème que constitue la gestion des frais de justice impose d'analyser en détail le circuit actuel de ces frais. Celui-ci, fort complexe, occupe considérablement les juridictions, et sa gestion est rendue difficile par un manque criant d'applications informatiques adaptées. Nous allons tout d'abord présenter le circuit classique, tel que pratiqué par la plupart des juridictions de France, et ensuite présenter le circuit simplifié, innovation récente pour certains prestataires, ainsi que l'expérimentation en cours dans certaines cours d'appel. Enfin, nous concluons par la présentation des applications informatiques utilisées dans ce circuit, qui ne permettent pas, selon nous, de le gérer convenablement.

### Au commencement était la réquisition

A l'origine de tout frais de justice, il y a une réquisition, ou plus simplement une demande d'acte, effectuée par un magistrat, avec une liberté à peu près totale de prescription, ou un OPJ, de manière plus encadrée. Cette liberté est essentielle au maintien de l'indépendance de la justice : un magistrat qui perdrait la liberté de prescription perdrait une large part de ses moyens d'investigation, et ne pourrait plus travailler en toute indépendance s'il devait demander une autorisation (on peut d'ailleurs se demander à qui) à chaque frais d'investigation engagé.

Cette réquisition peut être faite par le parquet, lorsqu'aucune instruction n'a été ouverte et qu'il dirige les investigations. En matière d'écoutes téléphoniques, la demande doit être autorisée par un juge des libertés et de la détention, juge du siège, seul habilité à décider de cette mesure attentatoire à la vie privée. Les juridictions de jugement (correctionnelle, juge des enfants, cour d'appel, cour d'assises ...) peuvent aussi ordonner tout acte qui paraîtrait nécessaire à la manifestation de la vérité, des expertises en général. Les juges d'instruction peuvent engager tous les actes nécessaires, écoutes y comprises, sur simple signature. Enfin, les OPJ peuvent engager des actes au nom des magistrats (parquet ou juge d'instruction, sur leur ordre exprès ou dans le cadre d'une commission rogatoire), ou de leur propre initiative, par exemple lors d'enquêtes de flagrance.

La réquisition est transmise au prestataire requis, en général par fax ou par courrier (parfois par téléphone, mais avec confirmation par fax). Normalement non refusable

en théorie, elle peut l'être en pratique, souvent par des experts arguant en général d'un manque de temps pour la réalisation de l'acte demandé, dans ce cas la justice n'insiste en général pas, préférant avoir un expert de bonne volonté pour avoir une expertise de qualité.

Si le montant de l'acte présumé est supérieur à 460€, le prestataire doit en aviser le magistrat (via un devis, qui peut amener des observations du parquet). Il peut aussi dans ce cas demander une avance de frais (jusqu'à 33%).

Il y a bien sûr un dialogue entre les services du parquet, les juges d'instruction, les chefs de juridiction, et la Chancellerie. Le président de juridiction est informé en cas de devis particulièrement élevé. Pour certains actes de justice extraordinaires (renflouement du chalutier Bugaled Breizh, 5 M€), la Chancellerie est informée et peut travailler avec le juge prescripteur pour gérer la situation au mieux. Par exemple, dans l'affaire du Médiateur, dans laquelle de très nombreuses expertises scientifiques ont été nécessaires, toutes à la charge de l'Etat puisqu'il s'agit d'une affaire pénale, une ligne de crédit particulière a été ouverte (avec des sommes de l'ordre de cinq millions d'euros) pour éviter de venir grever le budget général des frais de justice du tribunal de grande instance de Paris.

### Puis vint le mémoire de frais

Une fois l'acte exécuté, le prestataire adresse au magistrat prescripteur ou à l'OPJ son rapport ou les données demandées. Il adresse également au Service Centralisateur des Frais de Justice (SCFJ) du tribunal un mémoire de frais, formulaire administratif qui tient lieu de facture. Ce mémoire doit comprendre entre autres l'identification du prestataire (données bancaires, adresse ...), nature et référence de l'affaire, l'autorité requérante, et le détail du paiement demandé. Le prestataire doit y joindre l'original de la réquisition, le devis et l'acceptation de celui-ci (si devis il y a), son RIB, ainsi que l'ensemble des justificatifs (tickets de péage ...) nécessaires. La mise en place de ces services étant récente (2010), il semble que des mémoires puissent être encore envoyés par erreur en même temps que les rapports aux magistrats ou aux policiers, occasionnant leur perte ou en tout cas un retard de traitement. Il faut aussi parler des mémoires non transmis qui dorment dans les dossiers pénaux archivés, par définition non mesurables mais que nos interlocuteurs estiment assez nombreux ...

Une fois arrivé au SCFJ, le mémoire est contrôlé et enregistré. Deux circuits principaux sont alors possibles.

### **Le circuit de taxation**

Ce circuit s'applique à tous les mémoires dont le montant excède 460€ (ce qui est rapidement atteint en 4 ou 5 heures de travail d'un expert de bon niveau payé 100€/h). Il peut s'appliquer également, selon les juridictions, aux frais non tarifés, c'est-à-dire dont le tarif n'est pas fixé par l'Etat, mais ce n'est pas une obligation au sens du Code de procédure pénale. Le mémoire est alors traité exactement comme un procès pénal, puisqu'il est adressé au parquet qui prend des réquisitions de taxe. Le parquet peut requérir l'acceptation du mémoire, son rejet, ou la réduction de son montant (situation assez fréquente, par exemple en cas d'actes facturés mais non demandés par le magistrat). Le mémoire passe ensuite entre les mains du juge taxateur, magistrat du siège désigné par le président de la juridiction et remplissant à temps partiel ces fonctions, qui rend la décision finale, l'ordonnance de taxation. Cette taxation est authentifiée par un greffier (et signifiée au prestataire en cas de réduction du montant demandé), puis transmise pour paiement. Le demandeur et le parquet ont dix jours pour faire appel de l'ordonnance de taxation devant la chambre de l'instruction (rajoutant un délai supplémentaire de 1 à 2 ans ...), et peuvent se pourvoir en cassation par la suite.

C'est un circuit long, complexe, qui requiert l'intervention de greffiers, d'un parquetier et d'un juge taxateur, pour des montants parfois faibles (une ou deux heures de travail d'un expert). Il a donc un coût certain en termes de temps de travail des magistrats et des fonctionnaires de justice.

### **Le circuit de certification**

Il s'applique à une liste de frais (code de procédure pénale article R224), qui comprennent entre autres les frais de mission des personnels de justice, les honoraires d'huissiers, les frais de scellés et de fourrière, les indemnités des jurés, témoins, interprètes, enquêteurs de personnalité, médiateurs et délégués du procureur. Il s'applique également à toute dépense d'un montant inférieur à 460€. Le mémoire passe simplement entre les mains d'un greffier du service centralisateur qui le contrôle (et le redresse le cas échéant), le certifie conforme, puis le transmet à la régie du tribunal pour engagement de la dépense. Seules deux personnes (un greffier

en chef et un suppléant) sont habilitées, dans chaque juridiction, à certifier les mémoires. Un mémoire certifié peut être taxé, (suivre le circuit de taxation), sur demande de l'une des parties (prestataire ou régisseur) en désaccord avec la certification faite.

C'est un circuit plus économe en coût de traitement, mais où les contrôles sont nettement moins importants. Le seuil de certification est tout récemment passé (en mars 2012) de 152,45 € à 460 €, ce qui permet de diminuer largement le nombre de mémoires soumis à taxation (le coût moyen d'un mémoire étant de l'ordre de 150€, un très grand nombre étaient donc taxés avant cette réforme du seuil de certification).

### **Paiement du mémoire**

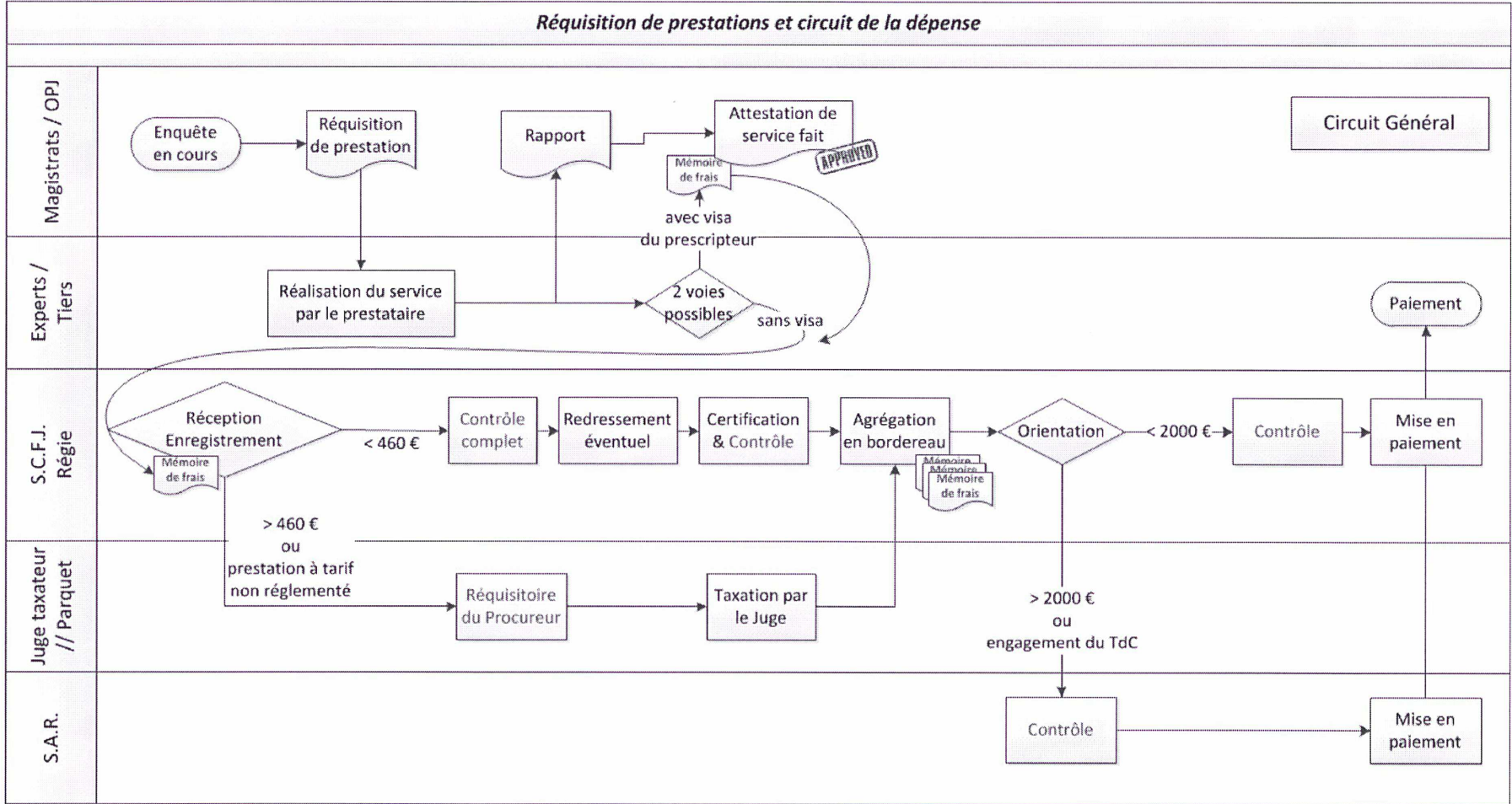
Une fois ce travail de taxation ou certification effectué, le mémoire doit être payé au prestataire. Deux possibilités encore : si **le montant est inférieur à 2000 €** (90% des mémoires), le mémoire est payé par la régie du tribunal (90% des cas). **S'il est supérieur à 2000€**, il est transmis pour paiement au Service Administratif Régional (SAR) de la cour d'appel, qui paie également les frais de la justice commerciale restés au frais de l'Etat. Une fois transmis, les mémoires sont contrôlés (contrôle comptable), puis enfin mis en paiement. C'est là qu'ils attendront, parfois bien longtemps, que des crédits soient disponibles pour les payer. En effet, la Justice utilise le principe "First In First Out" : les crédits de l'année N servent d'abord à payer les mémoires en souffrance de l'année N-2 (s'il y a lieu !), puis ceux de l'année N-1, et enfin, vers juillet-août, les mémoires de l'année N, en espérant qu'il reste à ce moment des crédits à dépenser ou que Bercy accordera une rallonge budgétaire. Il semble toutefois que la situation s'améliore un peu, puisque les mémoires 2012 ont commencé à être payés, dans certaines juridictions, vers mars-avril. Une fois le mémoire payé, il est comptabilisé dans la demande de "reconstitution d'avance" faite par le SAR ou la régie au trésorier-payeur général pour renflouer régulièrement leurs caisses.

### **Comment est vérifié le service fait ?**

C'est une question qui n'est pas évidente, puisqu'il n'est pas question, en pratique, de contacter les magistrats ou OPJ prescripteurs pour le vérifier ... Les juges d'instruction, juges des enfants et les JAP taxent eux-mêmes les mémoires de frais

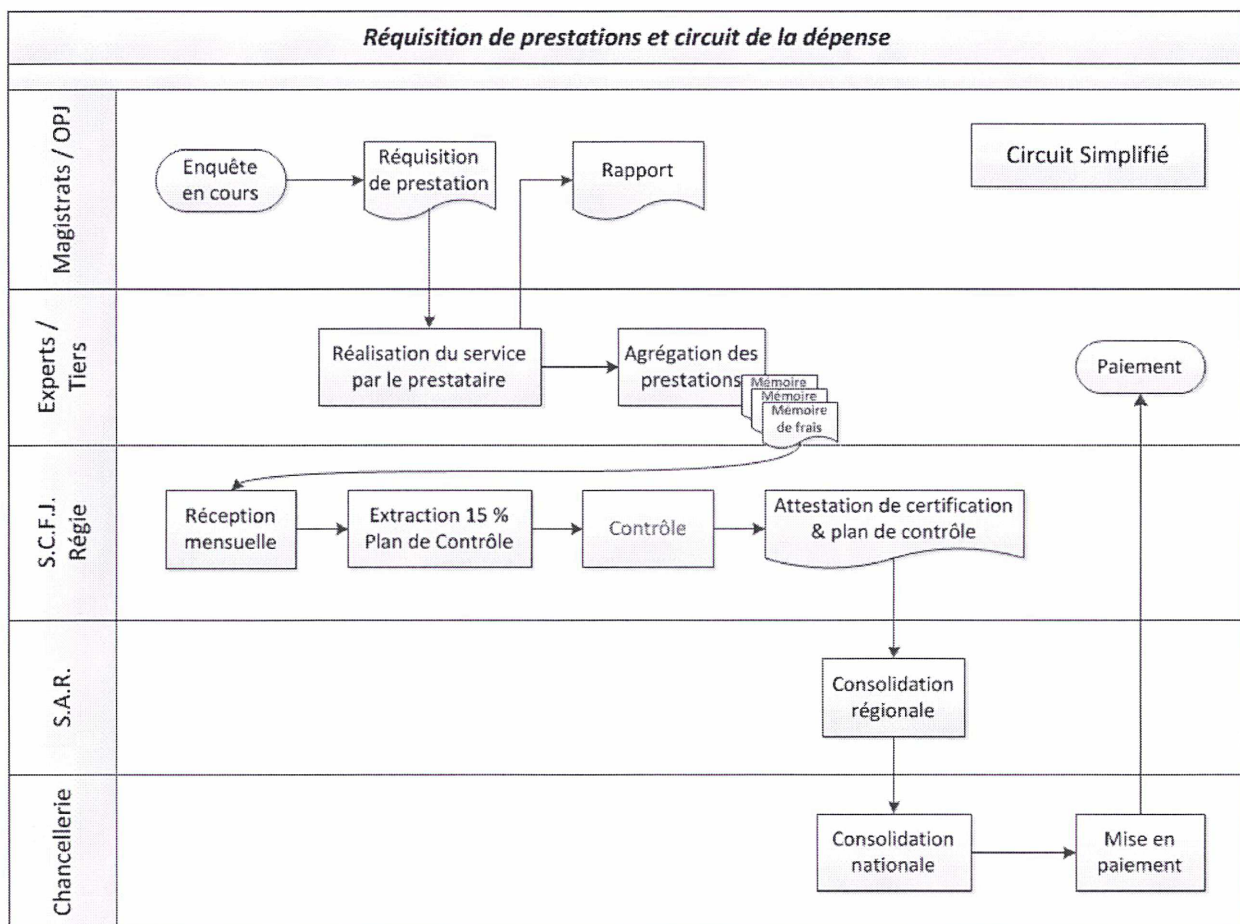
correspondant à leurs demandes d'acte, pouvant ainsi vérifier le service fait. Dans tous les autres cas (certification en particulier), le contrôle repose sur les pièces justificatives jointes par le prestataire à son mémoire de frais.

Bref, il s'agit globalement d'un processus long, complexe, faisant appel à de multiples acteurs, des contrôles redondants (alors qu'il ne s'agit souvent que de comparer le mémoire à la réquisition, sans autres pièces ...), à des volumes de papier considérables qui doivent faire de nombreux kilomètres entre les différents services (un mémoire se compose d'au moins deux feuilles, mais peut compter plusieurs dizaines de feuilles pour un acte complexe). Il n'est donc pas étonnant, quand on cumule le temps du processus de traitement et celui de l'attente de crédits disponibles pour paiement, d'observer fréquemment des délais de douze à dix-huit mois.



## Vers la fin du mémoire : le circuit simplifié

Afin de réduire le nombre de mémoires, alléger la charge de travail que constitue ce traitement, et résoudre les problèmes de délais de paiement affectant parfois de manière grave des entreprises (Deveryware, IGNA ...), la Chancellerie a imaginé un circuit simplifié destiné à des prestataires réguliers, fiables, et produisant une grande quantité de mémoires pour des montants unitaires parfois faibles. Ce circuit simplifié supprime le mémoire de frais individuel, et le remplace par une facture détaillée mensuelle.



Le prestataire envoie chaque mois à chaque juridiction un état récapitulatif des prestations réalisées (sous format Excel), ordonnées par la juridiction, accompagné de l'ensemble des pièces justificatives (électroniquement sous format PDF par email, ou éventuellement sur support CD-ROM ou papier), tout en envoyant parallèlement à la Chancellerie un récapitulatif général de ces prestations ainsi qu'une facture globale. Dans les juridictions, le service centralisateur des frais de justice sélectionne



15% des prestations facturées, et effectue sur ces 15% une vérification complète (cohérence réquisition/facture, devis accepté, service terminé, en cours ...). Ce contrôle terminé, le SCFJ renvoie à la Chancellerie la certification faite, le plan de contrôle et le relevé des éventuelles erreurs (dont la facture sera réduite), via le SAR qui effectue une agrégation régionale (justifiée par bon contrôle de gestion au sein de la cour d'appel ...). Si les erreurs relevées concernent plus de 10% des mémoires contrôlés, une vérification à 100% est effectuée par le SCFJ. La Chancellerie, après agrégation des données, informe les prestataires des éventuelles facturations contestées (qui repassent alors, en cas de désaccord, par le circuit de taxation), puis effectue le paiement de l'ensemble. Des délais stricts de traitement par chacun des services intervenant dans la chaîne (par exemple 15 jours ouvrés pour le SCFJ) permettent d'effectuer un paiement au prestataire au maximum 60 jours après l'envoi de ses éléments à la Chancellerie et aux juridictions.

Ce circuit simplifié concerne des opérateurs de téléphonie (Bouygues et SFR), des loueurs de centrales d'écoutes (AMECS, AZUR INTEGRATION, ELEKTRON, FORETEC, MIDI SYSTEM, SGME), le fournisseur de chrono- localisation DEVERYWARE, des laboratoires d'analyse génétiques (AZUR GENETIQUE et IGNA) et le laboratoire de toxicologie LAT LUMTOX. Il ne concerne pas les opérateurs Orange et Free qui n'ont pas accepté de participer à ce circuit simplifié pour l'instant.

La mise en place de ce circuit semble avoir été assez peu accompagnée, puisqu'elle s'est faite par une simple circulaire de la Chancellerie. En conséquence, les premiers temps ont été particulièrement difficiles pour les services centralisateurs chargés du contrôle à 15%, qui devaient relier chaque acte à la réquisition correspondante et vérifier la cohérence des deux. A l'heure actuelle, la situation s'est améliorée, les juridictions qui ont su s'adapter à ce nouveau circuit constatent un net gain de temps de traitement, ainsi que la diminution des piles de mémoires encombrant leurs bureaux ... En effet, on estime à près de 500 000 le nombre annuel de mémoires évités par ce circuit simplifié ! Le système avantage également les opérateurs, qui voient leur charge administrative largement réduite puisqu'ils passent de plusieurs dizaines de milliers de factures unitaires par mois à une unique facture mensuelle, avec un paiement global de toutes les factures par la Chancellerie.

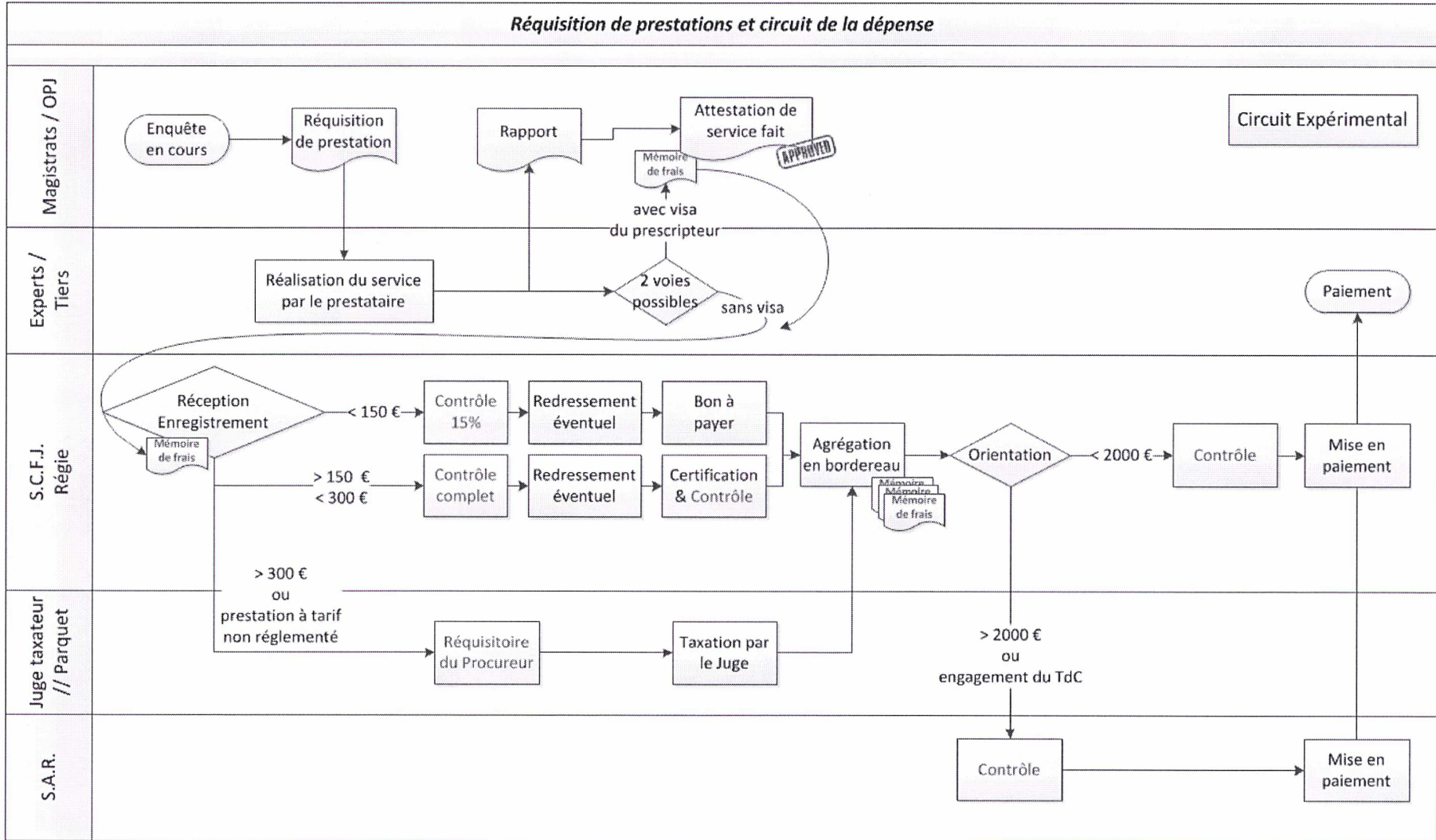
A sa demande, afin de minimiser le nombre de documents à envoyer vers les juridictions, SFR utilise un circuit un peu différent. SFR envoie son état récapitulatif général à la Chancellerie, qui en sélectionne dans les prestations de chaque juridiction les 15% à contrôler, renvoie cette liste à SFR, qui envoie alors aux juridictions uniquement les justifications correspondantes sous forme électronique. Le reste du circuit est identique, avec paiement de l'ensemble par la Chancellerie.

Il faut bien noter qu'il s'agit, pour les opérateurs téléphoniques, d'un circuit transitoire, puisque la mise en service de la Plate-forme Nationale des Interceptions Judiciaires (que nous exposons dans le chapitre dédié) devrait mettre fin à ce système pour l'informatiser et l'automatiser complètement. Il devrait néanmoins subsister pour les autres prestataires.

## Une expérimentation en cours

Dans quelques cours d'appel (Amiens, Grenoble, Nîmes, Pau et Versailles), une procédure expérimentale a été mise en place. Cette procédure comprend la mise en place des services centralisateurs des frais de justice et du logiciel LMDJ (voir détails plus loin), innovations depuis étendues à l'ensemble des juridictions de France vu leur efficacité, ainsi qu'une procédure optimisée pour les mémoires de faible montant. Les mémoires supérieurs à 300€, ainsi que ceux correspondant à des prestations non tarifées passent par le circuit de taxation (on remarque que ce seuil est inférieur aux 460€ du circuit classique d'où une charge plus importante de travail). Ceux dont le montant est compris entre 150€ et 300€ sont certifiés, de la même manière que dans le circuit classique, et enfin ceux inférieurs à 150€ sont dits "bons à payer" : seuls 15% sont vérifiés et redressés le cas échéant, les autres sont validés sans contrôle. Afin de réduire les risques d'abus (du moins c'est ainsi que nous le comprenons), si la prescription est faite par un OPJ, celui-ci doit apposer sur le mémoire original du prestataire la mention "service fait". Cette expérimentation pourrait être étendue à l'ensemble des juridictions françaises si ses résultats sont jugés probants. En effet, le système du "bon à payer" réduit notablement le temps de traitement pour le SCFJ, mais suppose un contrôle moins strict, qui pourrait être compensé par l'apposition a priori de la mention du "service fait" lors de la réalisation des actes par les prestataires.

### Réquisition de prestations et circuit de la dépense



Pour une vraie politique des frais de justice

## Une architecture logicielle inadaptée

En support de la démarche comptable, l'architecture logicielle utilisée actuellement pour la gestion des frais de justice comprend trois ensembles, qui sont pour ainsi dire *déconnectés* les uns des autres.

### Engagement des frais de justice

La question de l'engagement des frais de justice est particulièrement importante, pour savoir à tout moment quelle sera la masse de frais à payer par la suite, ce qui est essentiel en termes de prévisions budgétaires, non seulement pour Bercy, mais aussi pour la gestion de chaque tribunal. En effet, dans la logique de la LOLF, l'attribution de crédits de paiement (CP) suppose normalement qu'il y ait eu auparavant autorisation d'engagement (AE), c'est-à-dire validation d'un montant global de dépenses futures correspondant à un besoin. Pour chaque dépense, de manière un peu formelle, il doit y avoir un engagement juridique de la dépense (EJ), puis une constatation du service fait (SF) et enfin une demande de paiement (DP). Pour essayer de respecter ce schéma, il faudrait donc un système exhaustif de déclaration des frais engagés par les magistrats et les OPJ, ce qui n'est pas le cas actuellement.

En effet, la première tentative de mise en place d'un logiciel d'engagement des frais de justice a été celle du logiciel FRAIJUS en 2006, en même temps que la LOLF. Cette tentative n'a pas été très fructueuse, pour trois raisons. Deux raisons techniques tout d'abord, FRAIJUS ne prenant pas en compte les frais engagés par la police et la gendarmerie (60% des frais de justice ...), et n'ayant semble-t-il pas d'interface valide avec Chorus, et une raison pratique, certains magistrats ayant vu dans FRAIJUS un moyen de surveillance de leurs activités, et n'ayant donc pas utilisé ce logiciel.

Ce logiciel, peu apprécié par ses utilisateurs, a depuis disparu, puisque la généralisation prévue de Chorus a conduit la Chancellerie à abandonner FRAIJUS, jugé semble-t-il impossible à interfacer avec Chorus. Le nouvel outil s'appelle Chorus formulaire. Ce n'est pas un logiciel, mais visiblement un simple mécanisme de formulaire Internet, avec une page web sécurisée, permettant d'entrer des informations sous Chorus. Cela a nécessité des développements supplémentaires, puisque cette possibilité n'est pas native à SAP, base logicielle de Chorus. Si le lien avec Chorus est maintenant effectif, Chorus formulaire se heurte malheureusement

lui aussi à des difficultés importantes. Premier point, l'engagement de chaque dépense sous Chorus formulaire peut prendre près d'une demi-heure, si le réseau est chargé, ou avec une machine peu performante (cas hélas courant dans les juridictions ...), ce qui cause bien entendu le non-engagement de nombreuses dépenses trop faibles, et en tout état de cause une charge de travail importante pour les services du greffe. Second point, le problème d'engagement des frais gérés par la police et la gendarmerie n'est pas réglé. En théorie, ces administrations sont censées faire remonter à la Chancellerie un état récapitulatif des dépenses de justice engagées, en pratique seule la gendarmerie semble le faire, grâce à un logiciel dédié, la police se contentant de fournir une sorte de tableau Excel très incomplet et peu exploitable, puisque ses personnels ne prennent que rarement le temps de renseigner ledit tableau après avoir envoyé leur fax de réquisition.

### **Traitement des mémoires reçus**

La Justice utilise pour le traitement des mémoires reçus en juridiction le logiciel LMDJ, dont les expérimentations datent de 2006 et la généralisation de 2010, de manière coordonnée avec la mise en place des services centralisateurs des frais de justice. Ce logiciel est considéré par les professionnels comme une application efficace. Il est relié au logiciel REGINA (logiciel de gestion des régies d'avance et de recette) utilisé par les régies des juridictions. Les mémoires reçus au SCFJ sont enregistrés dans LMDJ, qui suit le mémoire dans tout son processus, jusqu'à sa mise en paiement.

### **Paiement des mémoires**

Chorus étant maintenant l'applicatif financier unique de l'Etat, les reconstitutions d'avances des régies des tribunaux ainsi que les demandes de paiement du SAR se font via ce logiciel, qui n'est pas interfacé ni avec LMDJ ni avec REGINA. En effet, les régies payent directement sur leur compte les frais de justice dont elles ont la charge. Mais elles doivent périodiquement remplir leur caisse, et donc demander un transfert financier via Chorus, qui ne peut se faire qu'avec des bordereaux récapitulatifs des paiements faits par la régie. Il y a donc, au niveau des régies pour la reconstitution d'avances, ainsi que des SAR pour chaque paiement supérieur à 2000€, une ressaisie manuelle de l'ensemble des informations nécessaires, pour les entrer dans Chorus.

En synthèse, il n'y a donc aucun lien informatique entre l'engagement d'un frais de justice, la gestion du mémoire associé et le paiement Chorus dudit mémoire (paiement indirect via la reconstitution d'avances des régies), et donc pas de chaîne de traitement cohérente à même de gérer l'ensemble du processus. En conséquence, de très nombreux frais de justice sont payés dans Chorus en flux 4 (flux dérogatoire, c'est-à-dire sans engagement préalable, le service fait déclenche directement la demande de paiement), quelques uns en flux 3 (pas d'engagement préalable, le service fait doit être entré dans Chorus avant de faire la demande de paiement), et quelques autres seulement en flux 1 (processus complet engagement juridique/constatation du service fait/demande de paiement) qui est le flux le plus régulier. Bref, il n'y a pas d'engagement comptable complet des frais de justice, ce qui est la cause principale de l'incapacité de la Justice à maîtriser aujourd'hui ses flux et à faire des prévisions budgétaires correctes.

## Conclusion

Nous espérons tout d'abord ne pas avoir commis d'erreur dans la description de ce circuit. Le lecteur nous excusera si c'est le cas, au vu de la complexité de celui-ci ! Nous espérons avoir pu montrer au travers de cette longue analyse le caractère profondément inadapté à un traitement de masse de ce processus, même si des innovations tout à fait intéressantes sont en cours d'expérimentation ou d'implémentation. Il faut aussi souligner le caractère étonnamment juridique de toute cette procédure, alors même qu'il ne s'agit en fait, en caricaturant à peine, que d'un processus d'achat de prestations, au sens commercial du terme ...

## ET MAINTENANT ?

Nous avons exposé dans les parties précédentes la situation actuelle, les aspects budgétaires, les détails du circuit de traitement. Nous pensons que cette photographie montre assez clairement combien une réforme, une vraie politique ambitieuse des frais de justice est nécessaire.

L'intérêt de mieux gérer les frais de justice, et de résoudre les problèmes que nous avons essayé de souligner, apparaît tout à fait évident si l'on se place du côté de la direction du Budget, en bref du côté de Bercy. En effet, cela permettra d'avoir un budget bien établi, à la dynamique maîtrisée, ne subissant pas ou peu de dépassements, et donc une situation budgétaire nettement plus claire pour l'Etat. Pour les services de la Chancellerie, qui suivent et pilotent l'ensemble de l'activité judiciaire, c'est également bien compréhensible : en deux mots, cela fournirait les cadrans de contrôle fiables nécessaires à toute administration centrale. Pour les fournisseurs de la Justice, c'est encore plus évident : ils ont tout à gagner de réformes leur permettant d'être payés avec un délai raisonnable, qui ne les place pas en situation financière délicate ou les incite à ne plus travailler avec la Justice.

Mais les magistrats eux-mêmes y ont-ils vraiment intérêt ?

Comme nous le faisait remarquer avec humour un de nos interlocuteurs, étant donné qu'aucun acte d'investigation n'a jamais été refusé à un magistrat pour cause de trésorerie, et que les frais nécessaires aux enquêtes sont engagés quel que soit le dépassement budgétaire occasionné, le corps judiciaire pourrait considérer que ce problème est après tout assez secondaire, puisqu'il ne les empêche nullement de faire correctement leur travail quotidien. En effet, il est socialement et politiquement impensable de cesser d'engager des frais de justice : autant arrêter l'activité des juridictions et des cabinets d'instruction dès le mois de septembre puisque les crédits sont épuisés ... Pourtant, pour préserver la liberté de prescription qui est essentielle à l'exercice de leur indépendance, et pour préserver la qualité des expertises sur lesquelles les magistrats fondent bien souvent leurs jugements, ceux-ci auraient à notre sens tout intérêt à une meilleure gestion des frais de justice.



C'est pourquoi il nous semble nécessaire, pour améliorer la gestion des frais de justice, de réformer ce circuit, et de profiter des opportunités offertes par les technologies de l'information pour adosser cette réforme à de nouveaux outils de gestion informatique. A travers l'exemple des interceptions judiciaires, et des nouveaux outils qui vont bientôt être mis en place pour les gérer efficacement, nous allons proposer, en nous inspirant de ces outils, un outil permettant de gérer l'ensemble des frais de justice.

## LES INTERCEPTIONS JUDICIAIRES

Les réquisitions de la Justice auprès des opérateurs télécoms, souvent désignées sous le terme d'interceptions, sont un sous-chapitre des frais de justice que nous avons choisi d'approfondir particulièrement, car ce domaine a connu et connaît encore d'importantes mutations, certes imposées par le progrès technique et technologique, mais également soumis à une croissance en volume exceptionnelle dans le domaine des réquisitions judiciaires. En effet, le recours de plus en plus fréquent des juges et OPJ aux informations que sont en mesure de fournir les opérateurs télécoms a provoqué des phénomènes particulièrement intéressants à fouiller d'un point de vue historique, mais a aussi obligé les différents acteurs à mettre au point des moyens de plus en plus avancés en terme de gestion. Nous verrons alors dans quelle mesure une étude focalisée sur ce type de réquisition peut être source d'enseignements pour la conduite et la bonne gestion des frais de justice d'une manière plus globale.

### Aspects généraux

Tout opérateur de télécommunications a le devoir de se faire connaître des autorités et de se doter d'une cellule dite "d'Obligations Légales", qui aura, entre autres, pour responsabilité de répondre aux réquisitions de la Justice. On entend par opérateur de télécommunications, toute personne physique ou morale qui met à disposition du public un réseau ou un service de télécommunication. Ainsi, qu'il s'agisse d'opérateurs (virtuels) de téléphonie mobile, de fournisseurs d'accès internet, ou encore de fournisseurs de service de communication en tout genre, ils seraient actuellement plus de 1200 en France à être déclarés comme opérateur et à se voir attribuer les obligations légales attenantes. Ce nombre est très important, mais seul quelques uns d'entre eux opèrent effectivement un réseau physique bien réel, et sont donc amenés à collaborer plus étroitement avec la Justice, en mettant un service à sa disposition, soumis aux exigences de confidentialité.

Le pouvoir judiciaire requiert principalement trois types de prestations auprès des opérateurs :

- La réquisition d'informations à caractère commercial : il s'agit d'identifier le propriétaire d'un numéro de téléphone fixe ou mobile, le client derrière une

adresse IP pour les accès internet, les autres contrats que pourrait posséder une personne, ses coordonnées postales, bancaires, une copie des contrats, ... en somme toute information qui relève de la relation commerciale ou des caractéristiques techniques de l'utilisateur du moyen de communication. La Justice peut obtenir ces informations auprès de l'opérateur contractuel de la personne visée par une réquisition. Cela peut donc amener le requérant judiciaire à contacter l'un des 1200 opérateurs déclarés.

- La réquisition d'informations sur l'usage : ce sont là toutes les signalisations entourant un échange électronique, allant de la bien connue facture (ou facture détaillée) à la liste des zones géographiques parcourues par l'abonné mobile dans une période donnée, en passant par la liste des connexions à Internet, que ce soit pour une ligne de téléphonie fixe ou mobile ou pour une ligne Internet. Dans le cas présent, le nombre d'opérateurs amenés à répondre à la Justice est un peu moins élevé, avec une majorité des requêtes adressées aux 4 grands opérateurs de téléphonie.
- La réquisition d'interception : l'arme ultime de la Justice pour accéder à tous les échanges passant par une ligne donnée. Les opérateurs de réseaux physiques (France Telecom, les 4 opérateurs mobiles, les fournisseurs d'accès internet) mettent alors en place une dérivation qui envoie vers un commissariat donné une copie du flux d'un abonné. Ce flux secondaire est finalement analysé à l'aide de centrale d'écoute dans les commissariats et les brigades, et les résultats versés au dossier de l'enquête.

En comparaison avec les autres types de frais de justice, les réquisitions en matière de télécommunications ont un très faible coût unitaire mais un volume écrasant : avec des actes individuels ne coûtant que quelques euros, mais près d'un tiers du volume des réquisitions par an, les télécommunications sont un support d'investigation devenu central, mais aussi extrêmement lourd en termes de gestion avec des mémoires de frais très nombreux pour de faibles sommes, qui encombrant les services des tribunaux.

Dans la suite, nous nous intéresserons principalement aux grands opérateurs que sont Orange, SFR, Bouygues et Free, car ils constituent les prestataires les plus

importants de la Justice et participent activement à dessiner aujourd'hui comment seront gérées les interceptions de demain.

## Historique

Dans les années 90 avec le début du mobile, les premières interceptions étaient en nombre très limité. France Télécom avait initialement fixé des tarifs, avec par exemple une facture de plusieurs dizaines de milliers de Francs pour une mise sur écoute d'un téléphone mobile. Par la suite, chaque opérateur avait mis sur pied sa propre grille tarifaire avec des prestations non standardisées. Ce manque d'harmonisation rendait alors ce système coûteux et peu lisible pour la Justice.

En 2000, le Haut Fonctionnaire de Défense a repris la main sur ce dossier afin de rationaliser le système des interceptions. Le contexte juridique est assez mouvant puisque la deuxième loi de finances rectificative pour 2000 voit son article 48 relatif à la rémunération des opérateurs requis retoqué par le Conseil Constitutionnel, qui réaffirme par la même occasion le concept de "juste rémunération" des opérateurs pour les réquisitions qui relèvent de leurs obligations légales. Parallèlement les dépenses de la Justice dans ce domaine ont explosé en 2002 et un rapport du CGTI et de l'IGF a alors préconisé une nouvelle organisation de cette "juste rémunération". Les dépenses effectuées par les opérateurs pour leurs obligations sont alors remises à plat avec un découpage en trois chapitres qui a permis de sortir les investissements de la tarification à l'acte :

- A. Investissements : infrastructures et ingénierie mises en œuvre pour répondre aux obligations légales se voient ainsi remboursées par Bercy après contrôle par le haut fonctionnaire de défense et par le CGEJET, au gré des investissements réalisés et justifiés par les opérateurs.
- B. Maintenance : les frais attenants à la maintenance des systèmes déployés au titre du premier volet A. sont sujets à une convention pluriannuelle passée entre les opérateurs et Bercy permettant le remboursement de ces frais fixes.
- C. Frais variables : la tarification des actes ne comprend plus que les charges d'exploitation variables supportées par les opérateurs pour répondre à une prestation donnée.

En 2006, les coûts pour l'Etat évoluent de nouveau en retirant la libre fixation du prix des actes aux opérateurs et en prenant un arrêté fixant les tarifs pour des prestations unifiées, identiques quel que soit le demandeur et quel que soit l'opérateur. S'en sont suivis depuis d'autres arrêtés réduisant progressivement les tarifs unitaires.

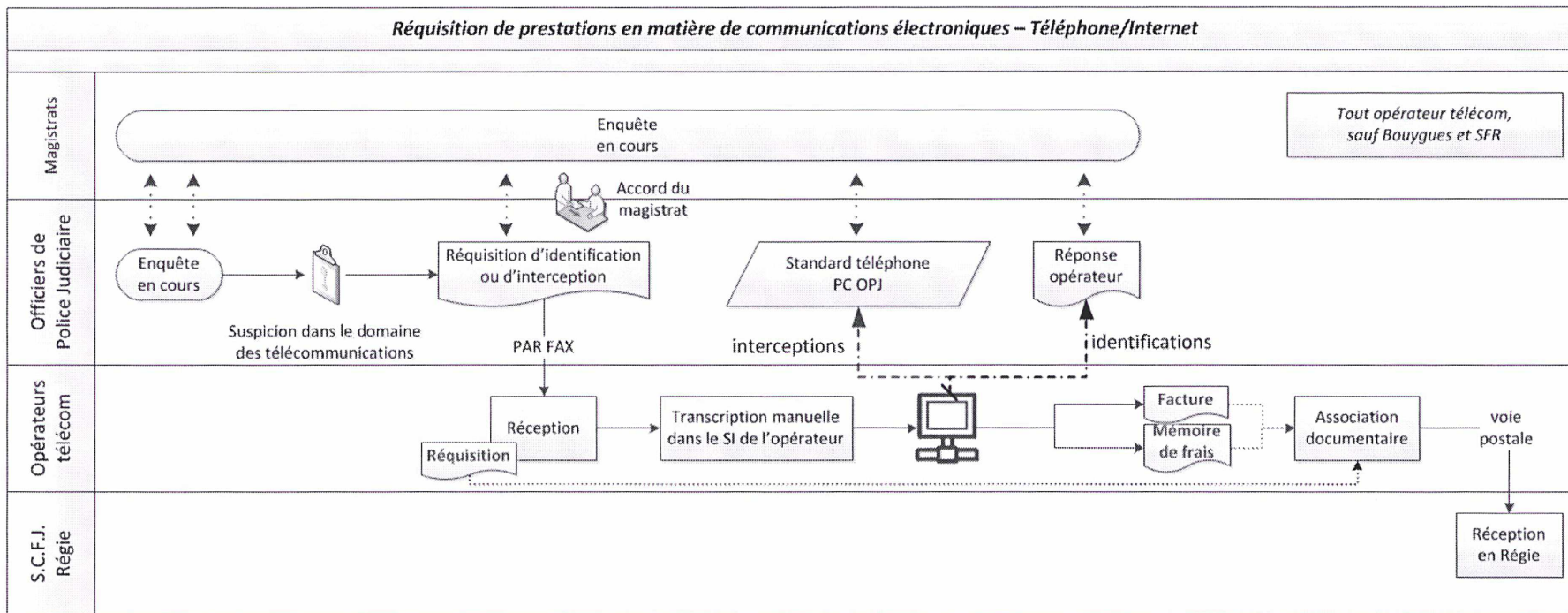
### Circuit de traitement

Du point de vue des forces de l'ordre, le circuit de traitement est le même quel que soit l'opérateur qui est requis. En effet, les OPJ adressent leur réquisition par fax aux opérateurs et reçoivent les réponses par retour de fax dans le cas d'une simple demande d'information ou reçoivent le flux des communications sur un numéro spécifique du commissariat dans le cas d'une demande d'interception. Ce qui se passe chez l'opérateur est donc transparent pour les services de l'Etat.

Cependant, chaque opérateur a un process particulier pour traiter les réquisitions et leur facturation. Une première étape, à laquelle aucun opérateur n'échappe, consiste dans un premier temps à examiner la validité de la réquisition reçue puis de l'entrer dans les systèmes d'information de l'opérateur afin de la voir traitée. Dès cette étape, les procédures sont assez variables. Nous pouvons citer Free qui fait exemple dans le domaine avec des outils très perfectionnés permettant de scanner le contenu du fax et de pré-identifier les éléments clés de la réquisition, puis qui procède à une confirmation de ces informations par une double saisie manuelle par un agent du service. En effet, Free essaye de se prémunir contre les erreurs humaines et tente également d'améliorer la rapidité et l'efficacité de la réponse aux réquisitions en automatisant au maximum ses processus de traitement.

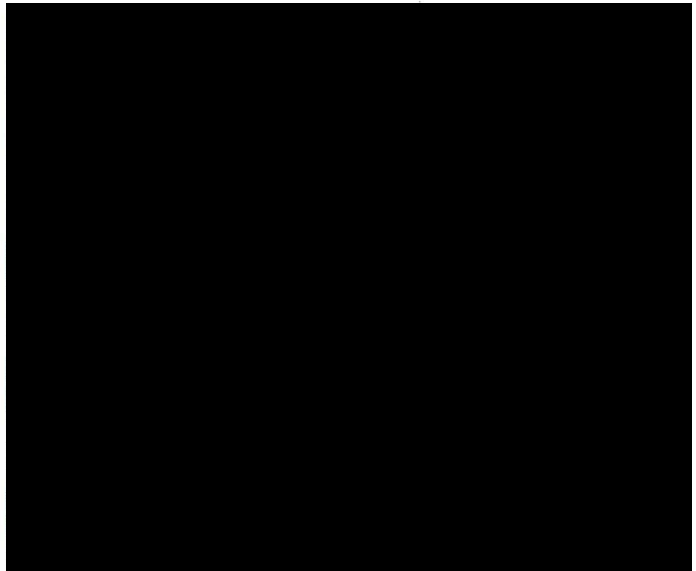
La suite du traitement dépend de beaucoup de paramètres, dont notamment le système d'information de l'opérateur, la nature et la clarté de la réquisition, le contrat avec l'abonné visé (client direct ou client supporté par un opérateur virtuel) ... Ainsi, selon les opérateurs, la réponse à la réquisition peut être apportée dans la minute de manière quasi-automatique ou alors peut nécessiter plusieurs interventions manuelles et donc coûter plus de temps, aussi bien à l'opérateur qu'aux forces de l'ordre en attente de ces renseignements.

Réquisition de prestations en matière de communications électroniques – Téléphone/Internet



Pour une vraie politique des frais de justice

Ce schéma présente conceptuellement la procédure suivie lorsqu'une enquête doit déboucher sur la mise en place d'une interception ou la réquisition d'une information en matière de communications électroniques. Plus précisément, la question des mémoires de frais est très intéressante ici car elle occasionne de multiples traitements pour les opérateurs. En effet, chaque demande aboutie d'une réquisition va faire l'objet d'une facture. Les différentes factures d'une même réquisition vont être reportées sur un mémoire de frais qui devra par la suite être rapproché du fax original de la réquisition. Cela peut paraître anecdotique, mais quand le volume de réquisitions traitées est important et que les différentes prestations sont mises en œuvre en parallèle, ceci oblige à réaliser a posteriori un rapprochement documentaire des différentes pièces justificatives du mémoire, avant mise sous pli pour envoi à la régie du tribunal concerné. A droite, une illustration des proportions que ce travail peut prendre avec un seul mois de facturation des réquisitions pour Bouygues Telecom.



Du côté des juridictions, ce sont autant de mémoires qui arrivent et qui doivent subir les contrôles comptables et vérifications de service fait (au moins une tentative de vérification) pour des montants finalement extrêmement faibles, de l'ordre de 50 € en moyenne par réquisition.

Pour ce qui est du circuit de traitement, nous n'irons pas plus loin dans les détails spécifiques aux interceptions, le circuit général et le circuit simplifié de la dépense ayant déjà été présentés en détail dans le chapitre antérieur, mais nous avons choisi ce domaine parce qu'il illustre particulièrement bien la dimension absurde que peut prendre le traitement de la dépense dans les juridictions lorsqu'un effet prix-volume de cette sorte apparaît : l'explosion du recours aux interceptions ou aux identifications, cumulé avec la diminution de leur prix, rend le contrôle de la dépense plus coûteux que la dépense elle-même. Ce n'est pas pour autant qu'aucun contrôle

ne devrait avoir lieu, mais nous pensons que dans de telles proportions il devenait urgent que le traitement de la dépense soit repensé. Le circuit simplifié pour Bouygues Telecom et SFR est déjà une réponse, mais certainement insuffisante au regard de ce qui pourrait être fait en termes d'automatisation de l'ensemble des procédures de réquisition. Un plus vaste projet de refonte de la dépense pourrait être engagé, et pas seulement pour les réquisitions relatives aux communications électroniques, tel que le projet en cours que nous allons présenter dans la suite, mais d'une manière plus générale pour l'ensemble des réquisitions que la Justice peut ordonner.



## Améliorations

Une amélioration notoire date de septembre 2007 avec la mise en service d'une *plateforme d'interception des SMS et de recueil des données de connexion des communications interceptées* qui permet aux OPJ de consulter, sans passer par les opérateurs, les SMS et les données de connexion associées aux interceptions sur le réseau mobile exclusivement. Certes, cela a sans aucun doute permis de limiter le recours à des réquisitions, mais ne répond que très partiellement aux besoins des enquêtes et ne limite donc assez peu le recours aux réquisitions auprès des opérateurs, toujours plus nombreuses.

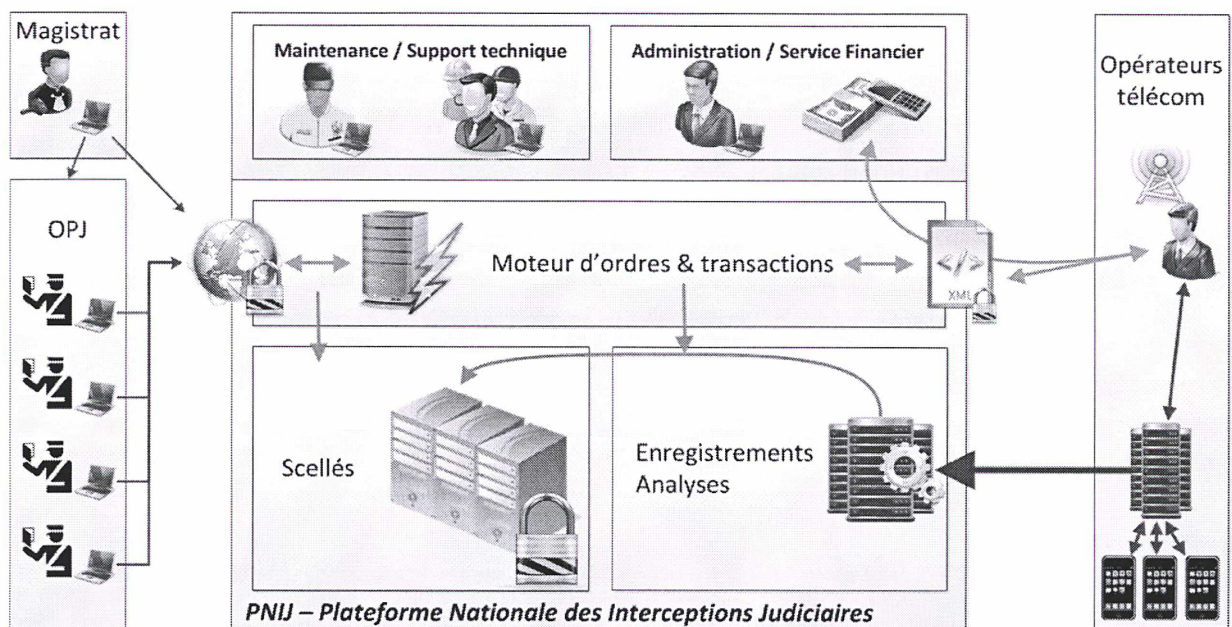
D'autre part, la Chancellerie est parvenue fin 2011 / début 2012 à un accord avec certains opérateurs afin de procéder à un paiement global des arriérés dus avec une remise. En effet, les mémoires de frais des opérateurs subissaient comme tous les autres mémoires les aléas du traitement dans les juridictions, notamment de sérieux retards. Cet accord a permis à l'Etat d'effacer sa dette (de plusieurs dizaines de millions d'euros) moyennant une réduction conséquente, ce que certains opérateurs ont accepté pour repartir sur des bases saines, avec en plus la proposition de la Chancellerie de désormais travailler avec le circuit simplifié. Celui-ci allège de manière significative le travail administratif des opérateurs en leur permettant de numériser l'ensemble des documents, de mensualiser leur facturation et de compiler les pièces justificatives avec un travail d'association documentaire moindre.

Ces pistes d'améliorations ont été efficaces, mais laissent le champ libre à un projet plus large, visant notamment à réduire un poste de dépense dont nous n'avons pas parlé jusqu'ici : la location des centrales d'écoute. Pour analyser et enregistrer le trafic intercepté, les interceptions téléphoniques requièrent en effet du matériel dont les services de police ne font pas l'acquisition mais qu'ils louent. Le coût annuel de ces locations est d'environ 26 millions d'euros pour 2010 (2007 : 16,9 M€, 2009 : 22,3 M€, 2010 : 26,17 M€), ce qui n'est pas une situation pérenne d'autant plus que le coût global de ces locations augmente de manière importante et non maîtrisée. D'où un projet récurrent, reporté à de nombreuses reprises, mais qui devrait voir le jour courant 2013 sous la conduite de la Chancellerie : la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

## La Plateforme Nationale des Interceptions Judiciaires

Née de l'augmentation continue des volumes interceptés et de la complexité des contenus, la Délégation aux Interceptions Judiciaires (DIJ) de la Chancellerie a été chargée d'un grand projet de plateforme nationale d'interception. Après avoir contribué aux arrêtés de 2006 et 2012 de tarification des interceptions, puis permis la mise en place de la plateforme SMS, les besoins opérationnels conjugués à la complexité des nouvelles communications électroniques ont conduit la DIJ à penser un nouveau modèle économique plus pérenne que l'artisanat actuel : avec des interceptions dont la durée moyenne est de 2 mois, avec des trafics Internet complexes à exploiter, et également des coûts de location de matériel d'écoute toujours plus importants, il n'était plus raisonnable pour les policiers d'être seuls, à la fois en techniciens et enquêteurs, au fond des commissariats avec des ordinateurs portables loués.

Ainsi en 2009, la DIJ a ouvert un dialogue compétitif avec ATOS, CAP Gemini, CSSI et Thalès afin de dessiner les contours de ce que pourrait être une plateforme nationale recueillant, analysant et scellant les flux d'informations qui passent par les dizaines de milliers de lignes interceptées chaque année. Et c'est fin 2010 que Thalès a remporté le marché et travaille depuis avec la Chancellerie à la mise sur pied de ce qui est certainement la boîte noire très ambitieuse en taille, et en contraintes : confidentielle, automatisée, hautement sécurisée...



D'après ce que nous avons pu en voir en avril 2012, la PNIJ devrait être une plateforme–outil connectée aux réseaux de la Police, de la Gendarmerie, des magistrats et des opérateurs, permettant de suivre toute la chaîne logistique contribuant à une interception :

- établissement d'une réquisition par les services de police et de gendarmerie
- suivi–surveillance–validation par le magistrat qui suit l'affaire
- transmission de la réquisition à l'opérateur de l'abonné visé
- récupération de la réponse de l'opérateur et des informations de facturation
- le cas échéant, récupération des flux d'informations transitant par les lignes de l'abonné
- analyse, assistée par la plateforme, des flux de voix, des flux de SMS, des flux Internet
- mise sous scellé électronique des informations pertinentes extraites par les forces de l'ordre
- constatation du service fait par l'opérateur
- renvoi des informations de facturation à la Chancellerie

Sans oublier les contraintes inhérentes à l'exercice que sont :

- le chiffrement des communications entre les acteurs et la plateforme
- la signature électronique de chacune des requêtes ou réponses adressées par l'une ou l'autre des parties
- la confidentialité croisée garantissant l'isolement entre chaque affaire et n'autorisant que les personnes en charge d'une affaire d'avoir connaissance de l'existence de l'affaire et de tous les contenus afférents
- le journal horodaté des réquisitions, consultations, éditions, extractions, suppressions, ... et l'imputabilité des actes orchestrés par la plateforme aux demandeurs
- la préservation de l'intégrité des données du duplicata des communications interceptées jusqu'à la mise sous scellé électronique au sein de la plateforme

Certes d'un simple point de vue technique, ce projet est évidemment prometteur, mais ce qui nous intéresse au plus haut point dans cet exemple, sont les trois impacts majeurs qu'il devrait avoir sur les frais de justice.

En effet, dans un premier temps, un tel système permet le suivi individuel de chaque réquisition, permet d'en assurer la légalité et la légitimité, fournit l'attestation de service fait pour l'opérateur aussitôt que celui-ci honore la requête, et ainsi permet d'automatiser la mise en paiement du mémoire de frais "électronique" dûment complété par le système. Ceci aura donc pour premier impact majeur de libérer les juridictions d'au moins 600 000 mémoires à contrôler et payer par an.

Par la suite, la plateforme pourra également servir de cadran de pilotage budgétaire. Suivies précisément, les réquisitions en matière d'interception pourront faire l'objet d'études de prévision afin de dégager les évolutions et les tendances pour mieux prévoir les budgets dont doit être doté ce poste de dépenses du programme frais de justice, inflationniste par nature du fait des avancées technologiques.

Enfin, le retour sur investissement attendu est particulièrement surprenant, car on peut estimer que le coût du projet serait du même ordre de grandeur que ce que coûte aujourd'hui à la Justice la location des centrales d'écoute pendant une année. La disparition de ce besoin locatif lors de la mise en service de la plateforme laisse donc présager d'un retour sur investissement en l'espace d'un ou deux ans.

Au delà de la simple satisfaction de faire des économies sur ce poste et de rationaliser le dialogue technique et financier avec les opérateurs, les autres avantages de la PNIJ sont extrêmement nombreux :

- on peut en effet compter sur un effet de professionnalisation des interceptions, avec d'une part des procédures standardisées permettant aux policiers de dialoguer plus efficacement et plus rapidement avec les opérateurs, et d'autre part avec une équipe resserrée de spécialistes du domaine auprès de la Chancellerie en charge de la maintenance de la plateforme et de l'assistance des utilisateurs
- l'affectation à d'autres tâches d'environ 130 équivalents temps-plein (selon les calculs de la Chancellerie) dans les juridictions, qui étaient accaparés par le contrôle répétitif d'un volume important de ces mémoires de frais
- la capacité d'absorber aisément et à coût plus faible l'augmentation régulière d'environ 10% par an du nombre de réquisitions dans le domaine des interceptions

- une plus grande sécurité et protection de la vie privée des justiciables avec un système centralisé soumis à des procédures de contrôle, plus transparent que la dissémination des centrales d'écoute dans les commissariats et brigades
- un gain en productivité et en automatisation du côté des opérateurs, avec la possibilité d'interfacer directement leur système informatique d'obligations légales avec la plateforme, évitant ainsi de nombreuses manipulations et interventions humaines, potentiellement source d'erreurs et de ralentissements
- enfin, ce projet constitue une première de cette ampleur et pourrait ou devrait être une source d'inspiration pour la gestion d'autres types de frais de justice

Ce projet, du simple fait de son existence, est déjà riche d'enseignements. Il se joue ici une révolution de la gestion des moyens de la Justice, qui n'a que trop tardé, malgré son extrême nécessité, mais qui ne doit pas, à notre sens, se limiter au périmètre actuel : les autres frais de justice engendrent encore une logistique qui encombre les tribunaux et empêche les agents de se concentrer sur le cœur de métier des juridictions, à savoir apporter une réponse faisant force aux différends qui opposent des parties de la société. Aussi, notre démarche se veut une preuve par l'exemple. En partant de la réalisation de la PNIJ, nous souhaitons faire une proposition encore plus générale, tout aussi sérieuse et réaliste, visant à traiter l'ensemble des frais de justice par une seule et même plateforme afin de libérer les juridictions du fardeau qu'est le traitement des mémoires de frais. C'est tout le sens de ce qui suit, avec la proposition d'une plateforme nationale des réquisitions, comme une réponse globale à l'ensemble des problèmes que nous avons pu identifier et citer jusqu'ici.

## LA PLATE-FORME NATIONALE DES REQUISITIONS

Après avoir longuement abordé les causes des dysfonctionnements du circuit des frais de justice, il nous faut revenir sur les dysfonctionnements en eux-mêmes afin de présenter ce que nous considérons comme une bonne solution : la plateforme nationale des réquisitions. Certes nous reviendrons dans la partie suivante sur chaque aspect des difficultés rencontrées et des réponses qu'apporte cette solution, cependant il faut voir cette plateforme comme un tout, qui d'une part résout les problèmes du passé, et d'autre part offrira des possibilités nouvelles pour l'avenir.

Pour arriver à cette proposition, nous avons cherché à avoir la démarche la plus saine et libre possible : il n'est pas question ici d'imposer un modèle de gestion particulier, théorisé, en vogue ou recommandé par un cabinet de spécialistes ; la seule théorie que nous avons souhaité prendre en compte est le corpus des grands principes de la Justice, du secret de l'instruction à son indépendance, avec une exigence d'efficacité en réponse aux problèmes que rencontre cette chaîne de traitement. De plus nous avons voulu éviter les vœux pieux et nous avons donc basé nos réflexions sur un exemple qui fonctionne et qui devrait bientôt faire ses preuves, plutôt que d'apporter une solution entièrement inédite qui pourrait laisser circonspect un monde de la Justice, sujet aux micro-réformes permanentes de ses circuits.

En pratique, notre démarche a été de partir des besoins de chacun des acteurs du domaine et des problèmes qu'ils rencontrent aujourd'hui et souhaitent voir disparaître, pour aller vers une solution globale faisant la synthèse de toutes ces contraintes en une seule fois, plutôt que d'apporter des réponses circonscrites aux problèmes pris individuellement, ce qui aurait dégagé une solution non optimale globalement, comme en témoignent les retours que nous avons pu avoir sur la mise en œuvre du dit "circuit simplifié", qui ne corrige que des parties du circuit, mais ne rénove pas assez en profondeur pour dégager un vrai bénéfice.

## Enjeux clés

### **La mise en paiement**

L'un des premiers enjeux à traiter, et certainement le plus lourd en conséquences, est celui des délais de paiements. Ils peuvent certes avoir plusieurs origines, mais la principale cause est un manque de trésorerie. Nous pouvons faire le raccourci de dire que ce n'est pas l'argent qui manque : en effet, au niveau central, Bercy serait en mesure d'honorer les mémoires de frais présentés en juridiction. Cependant, la procédure suivie pour l'alimentation des trésoreries des juridictions ne permet pas aux régies de pouvoir payer. Cette étape est pourtant un point bloquant qui peut ralentir les paiements de l'ordre de plusieurs trimestres minimum.

Plusieurs solutions sont possibles pour résorber cette situation, dont :

- simplement prévoir large en terme d'alimentation de trésorerie, ce qui n'est pas très conventionnel, certes, mais ce n'est plus en continuant les approvisionnements serrés, prévus au centime près, qu'une situation aussi ingérable en terme de retard va se résoudre ;
- ou plus en profondeur, réorganiser la dépense pour échapper aux systèmes de reconstitution des trésoreries : utiliser une seule caisse nationale centralisatrice des frais de justice serait plus efficace et plus simple que d'alimenter les caisses de chacune des juridictions.

Cette deuxième approche nous paraît plus adéquate dans la mesure où elle permet de repenser totalement le circuit de la dépense avec des horizons plus prometteurs pour résoudre les autres enjeux que nous allons aborder par la suite. De plus, en situation normale, comme en situation de rigueur budgétaire, il va presque de soi qu'une seule caisse nationale serait plus facile à suivre, à analyser, à rationaliser et à réalimenter que de multiples caisses locales.

### **Orthodoxie budgétaire – Engagement de la dépense**

Il s'agit d'un problème aux multiples enjeux, qui n'est pas sans conséquence sur les reconstitutions de trésorerie que nous venons d'aborder. En effet, Bercy n'a aucune vision de ce qui s'est passé, se passe et pourrait se passer en terme de frais de justice : les actes demandés par les magistrats et tombant sous le chapitre des frais de

justice ne sont que peu engagés dans les systèmes d'information de la Chancellerie, car les outils mis à disposition sont, semble-t-il, inadaptés aux petites dépenses, comme la partie Circuit actuel le montre. Quant aux actes prescrits par les OPJ de la Police, ils sont regroupés de manière non-exhaustive dans des tableurs et consolidés échelon après échelon jusqu'au Ministère de l'Intérieur qui retransmet au Ministère de la Justice, responsable du programme budgétaire *frais de justice* ; les OPJ de la Gendarmerie utilisent pour leur part un logiciel adapté permettant une centralisation réputée plus fiable et également transmise de ministère à ministère. Aussi cette absence d'engagement de la dépense auprès de Bercy empêche le ministère de doter correctement ce programme selon les règles en vigueur. Certes un certain nombre d'expertises engagées par la Justice ne peuvent pas *a priori* être correctement évaluées en montant, mais l'absence de leur engagement et de leur enregistrement ne peut être que regrettable, et grève de surcroît les reconstitutions de trésorerie.

Une solution simple a déjà été tentée : mettre au point un applicatif et demander aux magistrats de le remplir à chaque réquisition d'un prestataire. Quid des policiers par ailleurs ? Le résultat est *sans appel* : ce type de solution ne fonctionne pas pour plein de bonnes et mauvaises raisons.

Pour ne pas rajouter de travail à des magistrats et fonctionnaires déjà bien occupés, sans pour autant faire le deuil d'une information financière correcte, une meilleure approche serait de substituer une tâche de leur travail par une autre, qui inclurait les informations requises par une gestion et une prévision améliorées des engagements. La solution consisterait alors à mettre en place un outil permettant de choisir un prestataire librement et émettre une réquisition en quelques secondes, en enregistrant également toutes les informations qui pourraient être nécessaire à une bonne prévision financière.

### **Des autres enjeux**

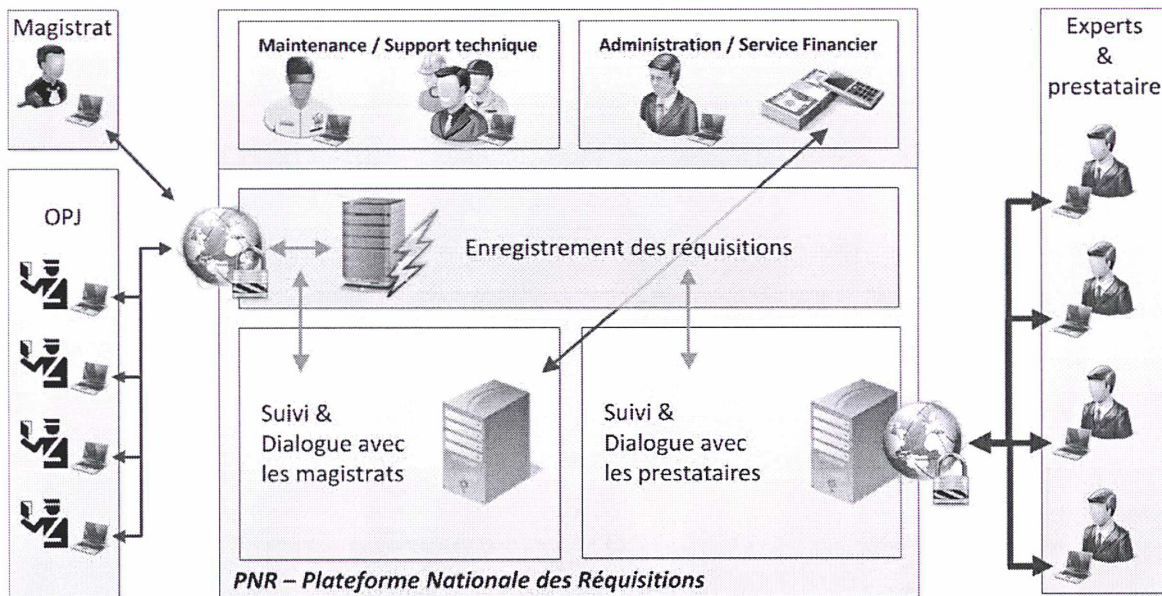
D'autres enjeux, comme la constatation du service fait ou l'information des magistrats sur les experts, ont guidé nos réflexions sur la solution à proposer. Bien que nous ne les abordions pas en détail ici, ceux-ci seront présentés indirectement par les améliorations qu'apporte aujourd'hui notre solution dans les chapitres suivants.



Nous avons de cette manière conduit une approche nous permettant de partir des problèmes importants, des idées permettant de les résoudre, pour enfin concilier audacieusement l'ensemble des solutions en une réponse globale cohérente et efficace que nous allons présenter : la PNR.

### Architecture d'une plateforme

La PNR, la plateforme nationale des réquisitions, serait un service accessible par Internet/Intranet, similaire à la PNIJ présentée plus haut. Ce service permettrait aux magistrats et OPJ de pouvoir choisir librement leur expert, ordonner une réquisition, suivre son avancement, et enfin en valider son retour si le service est rendu par le prestataire. En miroir, les prestataires auraient également accès à ce service, par lequel ils recevraient les réquisitions, y répondraient et se verraient être payés. L'idée est finalement assez simple, et certainement beaucoup plus simple que la PNIJ qui répond à beaucoup d'autres contraintes pratiques dont nous sommes affranchis ici. En effet, la PNR revient en quelque sorte à juste remplacer les échanges par courrier/fax/email qui existaient entre les magistrats, OPJ et experts, par un échange numérique, plus standardisé, passant par une plateforme nationale.



Le schéma ci-dessus présente l'architecture logique d'une telle plateforme. D'une conception similaire à celle de la PNIJ, la plateforme serait divisée en deux pans principaux :

- une interface de gestion à destination des magistrats et des OPJ permettant la recherche ou l'inscription de prestataires et l'enregistrement de nouvelles réquisitions, complétée par un outil de suivi des réquisitions pour visualiser l'avancement du traitement par le prestataire, le cas échéant renégocier un réajustement tarifaire du prestataire, puis pour constater le service fait afin de pouvoir transmettre automatiquement un bon à payer au service financier de la plateforme ;
- une passerelle pour les experts, déjà utilisateurs ou nouveaux, permettant de recevoir les réquisitions sous un format numérique, d'informer le magistrat de l'avancement de son exécution puis de soumettre à l'avis du magistrat la fin de la réalisation de la prestation.

La plateforme serait administrée par le Chancellerie et une petite équipe pour la maintenance et le développement. Pour sa part, l'assistance aux utilisateurs devrait faire l'objet d'un programme spécial sur plusieurs mois avec une équipe solide pour accompagner les juridictions et les OPJ dans la prise en main de l'utilisation de la plateforme puis sur le long terme avec une équipe plus resserrée.

Tout comme l'informatique d'aujourd'hui le permet pour la PNIJ, la PNR garantira certaines propriétés essentielles au bon fonctionnement de la justice. Nous reviendrons ultérieurement sur ce point mais pouvons déjà citer à titre d'exemple : le secret de l'instruction, la confidentialité des échanges ou encore la valeur légale des documents échangés.

## Circuit de traitement

Le circuit de traitement de la dépense par la PNR est un point essentiel de la réponse que nous apportons aux enjeux problématiques qui ont été identifiés lors de l'analyse des dysfonctionnements de la chaîne actuelle des frais de justice. Le diagramme suivant présente la logique relationnelle que la PNR permettrait de mettre en place entre les différentes fonctions.

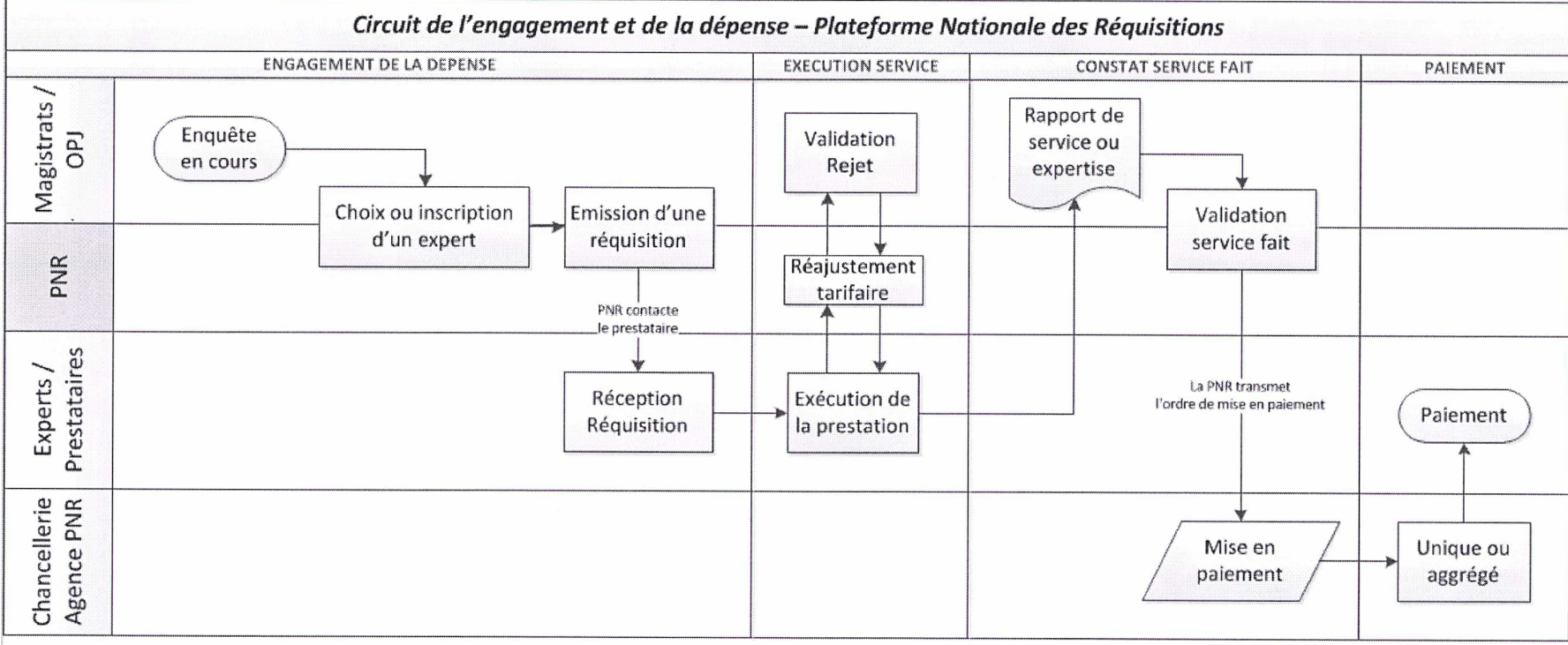
Il est primordial de constater que les échanges entre tous les acteurs de la chaîne passent par la PNR. La plateforme joue un rôle d'intermédiaire dans les relations entre

magistrats, OPJ et prestataire de la Justice. Du choix d'un expert au paiement de celui-ci, le cheminement d'une réquisition est entièrement orchestré par la PNR, avec, de surcroît, une nouveauté inédite en matière de frais de justice : la dépense peut être connue dès son engagement et suivie en parfait accord avec les protocoles budgétaires actuels en progressant de l'exécution du service, vers son paiement, via un véritable constat de service fait.

Pour ordonner la réquisition d'une prestation, le magistrat, son greffier ou l'OPJ se connectent dans un premier temps à la PNR. En fonction de la matière, ils peuvent choisir dans un répertoire un expert convenant à leur demande ou bien enregistrer eux-mêmes un expert qui ne serait pas encore présent. Comme à l'accoutumée, ils rédigent ce qu'aurait été leur réquisition (mais à l'aide d'une liste de prestations en grande partie standardisée) puis valident sa transmission au prestataire. En somme, le travail requis pour ordonner la réquisition est à peu près le même qu'avant sans la PNR, mais avec l'avantage précieux que l'ensemble des réquisitions ordonnées est connu.

Le prestataire est alors contacté par la PNR par différents moyens, selon ce qui semblera le plus propice ou selon les desiderata individuels des inscrits : soit par email, soit par téléphone, soit par courrier postal. Les experts nouvellement inscrits pourraient pour leur part être spécifiquement contacté la première fois par voie postale. La question de la tarification de la prestation peut être assez complexe selon qu'il s'agisse d'actes à tarif réglementé ou libre. Cependant, la PNR adaptera son fonctionnement en fonction des informations fournies et permettra le cas échéant un dialogue entre soumission de devis et acceptation ou rejet du tarif par le magistrat. Une fois la prestation réalisée, le prestataire enregistre la fin de son exécution et peut adresser au magistrat ou à l'OPJ son rapport selon le moyen de communication convenu, dont la possibilité de faire transiter les documents sous forme numérique par la PNR. Le magistrat peut alors valider de manière très rapide si le service a bien été fait ou non et permet ainsi la mise en paiement.

**Circuit de l'engagement et de la dépense – Plateforme Nationale des Réquisitions**



## Particularités techniques

### **Confidentialité vis-à-vis de "l'extérieur"**

La plateforme possède deux interfaces vers l'extérieur : l'une pour les prescripteurs de frais de justice, l'autre pour les prestataires. Ces deux interfaces permettent des liaisons entre les postes de travail des utilisateurs et la plateforme elle-même et requièrent ainsi que les communications y transitant soient illisibles par toute autre personne que le légitime utilisateur.

Cette possibilité est couramment offerte dans le grand public par des solutions de chiffrement de la liaison. Aussi, que les postes du ministère de la Justice et de l'Intérieur passent par des Intranets sécurisés ou non, la plateforme peut implémenter un mode de communication standard chiffré<sup>1</sup>, avec des normes usuelles normalement supportées par l'ensemble du parc informatique actuel. Un même équivalent peut être proposé directement par l'usage d'Internet pour la connexion des experts et prestataires à la plateforme.

Cette solution, très commune au regard de ce qui se fait partout sur Internet, permet alors de garantir un très haut degré de confidentialité dans les communications entre les acteurs et la PNR.

### **Confidentialité interne**

Deux des grands principes de la Justice que nous avons cités, que sont le secret de l'instruction et l'indépendance des magistrats, trouvent leur garantie ici. En effet, certaines réquisitions sont ordonnées dans le cadre d'une instruction et ne doivent pas pouvoir être tracées ou connues, par les acteurs de la plateforme autres que le juge qui les a ordonnées ainsi que les personnes que lui même a autorisées, telles que son greffier ou un OPJ avec lequel il travaille. De plus, le juge doit pouvoir faire recours, librement et dans la mesure qui lui semble propice, aux prestataires de la Justice, sans que personne ne puisse vraiment suivre ce qu'il se passe.

---

<sup>1</sup> On peut aisément penser à des connexions utilisant le TLS 1.0, un échange de clés de chiffrement RSA et une signature des messages par un condensat commun tel que SHA1

Pour satisfaire ces principes importants, nous recommandons d'opter pour un fonctionnement de la plateforme en silos isolés<sup>2</sup>, comme pour la PNR, avec la garantie qu'aucun utilisateur ne puisse accéder aux contenus créés par un autre utilisateur. Il suffit de mettre en place un mécanisme de clés dérivées ou ad-hoc pour chacune des réquisitions, permettant seulement au magistrat et aux personnes choisies par celui-ci de pouvoir accéder aux contenus des réquisitions.

### **Imputabilité**

Toujours dans ce souci d'un fonctionnement sans écart et dans le respect des intérêts de la Justice, l'imputabilité est une propriété importante d'une telle plateforme nationale. Chaque acte effectué par un utilisateur doit laisser une trace incontestable afin de pouvoir remonter le cheminement d'un problème de sécurité ou d'un contentieux autour de l'utilisation de la plateforme. Différents types de journaux consignants ces activités peuvent être mis en place, des journaux auditant le système complet à des journaux thématiques ou par réquisition.

### **Valeur légale**

Pour conclure cette description des critères techniques essentiels à un bon fonctionnement de la plateforme, un dernier point nécessite d'être traité pour permettre aux prestataires de la Justice de collaborer en toute tranquillité : il s'agit de la signature numérique. Avec l'appui de textes législatifs appropriés, les réquisitions ainsi que les réponses fournies par les experts doivent pouvoir être signées numériquement par chacun d'eux afin de garantir à l'autre partie que la réquisition est bien légale et non un faux et que la réponse engage l'expert et ne soit pas sujette à discussion. Pour ce faire il est possible d'associer dans la plateforme ou hors de la plateforme (sur des dispositifs personnels de signature électronique) des clés de signatures aux différents acteurs qui l'utilisent. Comme c'est déjà le cas dans d'autres pays, cela permettra de donner force et de certifier incontestablement les actes rédigés et les actions prises par les utilisateurs de la PNR.

---

<sup>2</sup> Les espaces de la plateforme, qui sont destinés à des publics différents, doivent recourir à des chiffrements différents. Des solutions variées d'architecture existent pour garantir une isolation entre différents espaces. Quelle que puisse être celle choisie, une solution garantissant *a minima* cet isolement devra être implémentée.

## COMMENT LA PLATE-FORME NATIONALE DES REQUISITIONS REpond-ELLE AUX BESOINS DE LA JUSTICE ?

Nous avons montré au début de ce rapport quelle était la situation actuelle en matière de frais de justice, et que cette situation n'était pas soutenable. Ainsi, prenant appui sur le projet de future Plate-forme Nationale des Interceptions Judiciaires, nous avons voulu montrer à quoi pourrait ressembler un outil intégré de gestion des frais de justice. Toutefois, il ne suffit pas de donner les grandes lignes et l'architecture technique d'un projet pour démontrer l'intérêt dudit projet, c'est pourquoi nous avons également voulu montrer en quoi notre projet, la Plate-forme Nationale des Réquisitions, répondrait aux besoins de la Justice.

### Liberté de prescription

Le premier point qu'il faut évoquer est celui de la liberté de prescription des magistrats. C'est en effet le plus sensible : un outil qui restreindrait cette liberté d'une quelconque manière porterait atteinte à l'indépendance de la Justice. Or, notre projet maintient cette liberté absolue de prescription. D'une certaine manière, pour le juge, il ne s'agit que de remplacer le fax ou le courrier précédemment utilisés pour requérir un expert, par un formulaire électronique. Aucune étape de contrôle ni de validation n'est prévue dans notre circuit rénové PNR. Tout au plus peut-on envisager, comme cela se fait d'ailleurs en pratique (via le devis obligatoire > 460€), une information des chefs de juridiction ou de cour si le montant prévu est particulièrement élevé. Qu'advient-il du magistrat souhaitant requérir un expert ou tout autre prestataire ? Soit cet expert est déjà référencé dans l'Expertoscope (cas sans doute le plus fréquent), et alors ses coordonnées sont déjà connues, il suffit de le sélectionner et de préciser la demande. Soit il ne l'est pas encore, et le magistrat va alors simplement créer une nouvelle entrée dans la base de données de l'Expertoscope : il suffit d'un nom, d'une adresse, d'une adresse électronique et de ses coordonnées bancaires (et encore, celles-ci ne sont pas nécessaires au début, l'expert lui-même les fournira ultérieurement). Ces informations ne sont pas différentes de celles actuellement nécessaires à l'envoi d'un fax, en remplaçant le numéro de fax par une adresse électronique, facilement récupérable par un simple appel téléphonique. Ensuite, un

courrier électronique lui sera envoyé pour lui permettre de se connecter sur le site web sécurisé de la PNR, où il récupérera la réquisition et pourra l'exécuter.

Nous pensons même que cette liberté de prescription pourrait être renforcée et améliorée par notre projet. Comment ? Par la mise à disposition, sous la forme d'une base de données facile à consulter, de l'ensemble des experts, prestataires, en bref des tiers susceptibles d'être requis par la Justice. C'est le projet de l'Expertoscope associé à la PNR. En effet, il est apparu lors de nos entretiens avec de nombreux magistrats que ceux-ci éprouvaient assez souvent des difficultés à trouver un expert de bonne qualité, dans le secteur d'activité recherché et dans une zone géographique donnée. Certes, les magistrats connaissent souvent des experts dans les domaines "habituels" (psychiatrie, médecine légale, voire balistique ...), et peuvent toujours recourir aux listes d'experts judiciaires près la Cour d'appel ou même la Cour de cassation, mais dès que la spécialité recherchée est moins courante, ou dans une zone géographique inhabituelle, et cela arrive assez fréquemment, il devient difficile de trouver la perle rare. C'est à notre sens une véritable limitation pratique de la liberté de prescription, et donc de l'indépendance des magistrats, par un simple manque d'outil de référencement pratique. C'est pourquoi l'Expertoscope apporterait ainsi une véritable valeur ajoutée, en se présentant comme un outil de référencement et d'aide au magistrat. En plus des données de base (coordonnées, adresse, téléphone, RIB, qualité d'expert judiciaire ou non, domaine de spécialité), il serait possible, peut-être dans un second temps, d'enrichir cette base de données par des détails utiles : liste expertises déjà réalisées pour la Justice, avis succinct des magistrats l'ayant requis dans le passé ... Cet outil serait accessible à l'ensemble des magistrats, siège et parquet, ainsi qu'aux OPJ (avec peut-être quelques limitations). Les experts n'auraient accès qu'à leur propre fiche sans possibilité de modifier autre chose que leurs coordonnées.

### Réduction de la charge de travail des juridictions

Il s'agit d'un point également sensible, au vu de la surcharge de travail dans de nombreux tribunaux. Notre projet devrait permettre, une fois sa mise en place achevée, une réduction importante de la charge de travail dans les juridictions, en transformant un circuit papier particulièrement complexe en un circuit informatique simplifié mais rigoureux. Le temps de travail économisé concerne les magistrats, qui



consacrent un certain temps au processus de taxation, mais aussi bien sûr les greffiers et les personnels administratifs. L'économie réalisée devrait être considérable : à titre d'exemple, la mise en place de la PNIJ pour les réquisitions aux opérateurs téléphoniques devrait permettre selon la Chancellerie de libérer près de 130 équivalents temps plein dans les juridictions. On peut estimer, par une simple règle de trois, que la PNR pourrait économiser près de 600 à 700 équivalents temps plein ...

Les effectifs ainsi libérés de ces tâches administratives (et considérées comme peu gratifiantes) pourraient ainsi, pour les magistrats et les greffiers, être recentrés sur leur cœur de mission, le juridictionnel, et ainsi venir soulager le manque d'effectifs dont souffre la plupart des juridictions, et dont s'est plaint un grand nombre de nos interlocuteurs, magistrats et greffiers confondus.

### Confidentialité, traçabilité et fiabilité des échanges

Un des grands intérêts de la PNR réside également dans la sécurité des échanges. Cette sécurité des échanges s'articule autour de trois concepts.

- Confidentialité : dans le cadre d'une procédure pénale (en particulier, mais c'est vrai de toute procédure), il est absolument essentiel de préserver le secret de l'instruction ainsi que la confidentialité des données transmises dans les réquisitions et dans les rapports d'expertise. C'est pourquoi la PNR sera dotée d'un système d'authentification forte des différents intervenants, et sera bien entendu capable de résister à des intrusions informatiques. Ce niveau de confidentialité sera supérieur à celui d'un fax ou d'un rapport écrit, qui peuvent toujours être dérobés ou égarés, particulièrement au vu du faible niveau de protection des tribunaux contre l'intrusion.
- Traçabilité : il est également important de pouvoir tracer précisément chaque demande d'acte, sans erreur ou approximation : qui l'a ordonnée, quand, à qui, pour faire quoi, avec une authentification de chacune des parties. Ces éléments seront conservés dans les archives sécurisées de la PNR ; ils permettront d'apporter des réponses fiables à toute question, soupçon ou accusation faite dans le cadre d'une procédure, de manière plus forte qu'un simple fax ou lettre

qu'on peut toujours falsifier. En effet, il sera impossible de falsifier les journaux de trafic (logs) de la PNR. Il sera aussi possible d'effectuer des statistiques sur les mesures ordonnées et leur coût, ainsi chaque magistrat aura ses propres statistiques et pourra suivre son activité personnelle. Au niveau de la juridiction, un suivi statistique (avec anonymisation) pourra aussi être réalisé, améliorant ainsi la gestion financière.

- Fiabilité : enfin, il est aussi important de pouvoir garantir l'intégrité d'une réquisition, et du rapport correspondant, et ce éventuellement plusieurs années plus tard. La PNR permettra de garantir l'intégrité des données transmises par ses canaux sécurisés et des données stockées dans ses archives.

## Gestion financière

La chaîne de traitement informatisée qu'est la PNR enregistrera donc chaque nouvelle réquisition, le coût prévisible associé, et par la suite les éventuelles modifications de devis, puis enfin les paiements réalisés à la clôture ou pendant les affaires judiciaires. On disposera ainsi d'un outil complet et précis permettant de connaître à tout instant le volume de prestations restant à payer, en cours de paiement et déjà payées, et ce avec une granulométrie très fine, au niveau de la cour d'appel, du TGI et pouvant aller jusqu'au niveau du prescripteur si nécessaire. Nous pensons toutefois que les données relatives à chaque magistrat devraient être anonymisées afin d'éviter que ce système n'apparaisse comme un moyen de surveillance de leur activité. La Justice disposera enfin d'un moyen de mesurer précisément l'évolution des frais de justice, en fonction de leur type, de la juridiction, de la durée de l'affaire ... Cet outil aura deux effets majeurs : le premier sera la maîtrise de la dynamique des frais de justice, et donc la capacité de gérer les tarifs fixés, les prestations standardisées, d'évaluer la nécessité de tarifer, de lancer des appels d'offres, et la seconde, non moins importante, sera la capacité de faire des prévisions budgétaires plus fines et enfin fiables.

Ces données précises et complètes sur les frais de justice pourraient permettre d'obtenir, d'abord de la Direction du Budget puis du Parlement qui vote les crédits du programme 166 (justice judiciaire), les crédits nécessaires au paiement en temps

raisonnable des prestataires, et peut-être dans le même mouvement, une revalorisation de certains actes aujourd'hui sous-tarifés. Ainsi, la Justice sera plus rigoureuse, et donc plus crédible et mieux armée dans les négociations budgétaires pour obtenir ce dont elle a besoin pour fonctionner correctement. En effet, ce qui gêne aujourd'hui la direction du Budget n'est pas vraiment le volume des frais de justice, considéré comme peu important (en proportion du budget de l'Etat), mais leur mauvaise gestion, l'absence de données fiables et de maîtrise de la dynamique.

Les délais actuels de paiement se composent, comme vu dans la partie consacrée au circuit actuel, du délai de traitement et du délai d'attente de trésorerie, une fois que le mémoire est traité mais qu'il n'y a pas encore de crédits pour le payer. Avec la PNR, système informatisé, le délai de traitement serait réduit à sa plus simple expression : quelques jours pourraient suffire. Si les crédits nécessaires sont accordés à la Justice, justifiés grâce aux moyens de mesures statistiques qu'offrirait la PNR, on pourrait également réduire considérablement les délais d'attente de trésorerie. En bref, la PNR permettrait une résorption quasi-totale des délais de traitement, et peut-être aussi des délais de trésorerie ... résolvant ainsi un problème qui affaiblit la Justice depuis de trop nombreuses années.

### Intérêt renouvelé des experts pour l'activité judiciaire

Nous avons parlé au début de ce rapport des problèmes de disponibilité des experts et des potentiels problèmes de qualité de leurs expertises, deux conséquences malheureusement logiques des difficultés et des délais de paiement de la Justice. C'est également les problèmes les plus graves à court terme pour la Justice, qui dépend de ces experts pour le bon déroulement des procédures ... La PNR ayant pour but la résorption quasi-totale des délais de traitement, et peut-être aussi des délais de trésorerie, les experts verraient leur situation s'améliorer très largement. On peut donc, tout à fait logiquement, en attendre un intérêt renouvelé des experts pour l'activité judiciaire. En termes de disponibilité tout d'abord : si la Justice paie correctement et rapidement, avec le prestige associé aux activités judiciaires et plus encore au titre d'expert judiciaire pour certains, il n'y aurait plus guère de raison de refuser une expertise, sauf surcharge de travail bien entendu. Ensuite en termes de qualité : les suspicions actuelles sur la qualité de certaines expertises n'auraient plus

vraiment de raisons d'être. Un bémol toutefois : il faudrait également pour bénéficier à plein de cet effet de revoir certains tarifs trop peu élevés dans certaines spécialités.

## UN PROJET AMBITIEUX, ET DONC DES ECUEILS POSSIBLES

Bien conscients du caractère très ambitieux de notre projet de plate-forme nationale des réquisitions, nous souhaitons présenter quels sont à notre avis, les principaux écueils que pourrait rencontrer ce projet, à la fois dans la technique et dans la perception qu'en aurait le monde judiciaire (qui se méfie en général des "solutions miracles", et on en saurait l'en blâmer).

### Sécurité informatique

L'une des principales craintes que peut susciter un tel projet est celle de la sécurité informatique d'une telle "boîte noire" par laquelle transiteraient toutes les investigations judiciaires de France. Afin d'assurer la confidentialité, la traçabilité et la fiabilité des échanges informatiques de la PNR, des solutions à la fois efficaces et éprouvées devront être mises en place. L'état actuel des technologies de l'information, et surtout l'exemple de la PNIJ prochainement déployée nous incite à être optimistes sur ce point. En effet, les interceptions judiciaires sont probablement les réquisitions les plus sensibles, à la fois politiquement et socialement, car portant atteinte au respect de la vie privée. Et pourtant, elles seront bientôt toutes gérées par une plate-forme informatique centralisée, la PNIJ dont nous avons déjà longuement parlé, et ce à la satisfaction de l'ensemble des acteurs, sauf bien entendu les loueurs de centrales d'écoute. Si la sécurité informatique d'une telle plate-forme dédiée aux interceptions a pu être assurée sans susciter de craintes, nous pensons qu'il peut en être de même pour la PNR, à condition bien sûr que sa réalisation soit confiée à un prestataire de confiance (comme Thalès pour la PNIJ).

### Gestion du référencement dans l'Expertoscope

Une autre crainte peut concerner la gestion de la base de données géante que sera l'Expertoscope. Certes, si les prestataires habituels de la Justice sont quelques milliers, le nombre de prestataires potentiels s'élève selon nos interlocuteurs à plus de cent mille. Or une base de données comportant cent mille fiches détaillées n'est pas particulièrement difficile à gérer avec les moyens actuels. Qu'on pense à la facilité avec laquelle chacun d'entre nous effectue des recherches, modifie ou crée des entrées sur des bases de données de plusieurs millions de pages ...

## Interface Chorus

La gestion de l'interface avec Chorus nous a causé quelques maux de tête au cours de notre mémoire. En effet, Chorus est depuis 2010, début de son déploiement, l'application financière "unique" de l'Etat. Le flux financier des frais de Justice provenant de Bercy, il est donc nécessaire de pouvoir interfacier Chorus avec la PNR. Ce qui n'est pas une tâche simple. Nous avons donc proposé une première solution, qui supprime l'obstacle de l'interface, mais suppose une légère entorse aux règles de la comptabilité publique : l'Agence Nationale des Engagements de Justice. Puis, au fil de nos recherches, nous avons mieux compris l'architecture informatique financière de l'Etat, et notamment l'existence d'applications ministérielles métier, logiciels financiers dédiés à la gestion de systèmes particuliers dans les ministères, et dont certaines particularités rendaient impossible un remplacement pur et simple par Chorus.

- Première solution : l'Agence Nationale des Engagements de Justice. En considérant la difficulté d'adaptation du cadre de la comptabilité publique aux particularités des frais de justice (plusieurs millions de mémoires par an, aspect juridictionnel et régalien, confidentialité, ...), on peut imaginer s'affranchir partiellement des contraintes formelles de celle-ci, pour en conserver l'esprit au travers d'une nouvelle Agence, qui serait chargée de la gestion sur le plan national des frais de justice. Cette Agence, que nous proposons d'appeler Agence Nationale des Engagements de Justice, recevrait de manière mensuelle une dotation de Bercy, via Chorus. Elle se verrait notifier les engagements de frais de justice, les modifications de devis en cours de route, les constats de service fait, et enfin paierait directement les prestataires de la Justice sur ses fonds propres. Elle utiliserait pour ce faire des outils informatiques dédiés, inspirés de ceux disponibles sur le marché pour la gestion des achats des entreprises. L'esprit de la comptabilité publique serait respecté, puisqu'il y aurait bien entendu engagement de la dépense, vérification rigoureuse du service fait et mise en paiement finale, sans devoir pour autant supporter toutes les contraintes de Chorus. D'une certaine manière, cette Agence s'apparente à la gestion d'un établissement public, qui reçoit une dotation de l'Etat, la gère comme il le souhaite, mais en rend compte

de manière rigoureuse. Cette Agence, séparée du reste de réseau de l'Etat et gérée indépendamment, aurait par ailleurs le mérite d'améliorer nettement l'indépendance de la Justice.

- Seconde solution : une application ministérielle métier dédiée aux frais de justice. En considérant toujours le caractère tout à fait particulier des frais de justice, comme décrit plus haut, mais en souhaitant parvenir à l'intégrer dans le réseau informatique actuel de l'Etat, on peut imaginer la conception d'un logiciel dédié, ne faisant pas partie de Chorus mais interfacé avec lui. Lors du passage de l'ensemble des administrations à Chorus, un certain nombre de logiciels métier n'ont pas été supprimés mais interfacés, en vertu de leurs particularités. C'est un processus similaire que nous proposons ici, et qui n'a pas été effectué à l'époque du basculement du ministère de la Justice à Chorus tout simplement parce qu'il n'y avait pas (et il n'y a toujours pas) de logiciel gérant globalement les frais de justice, susceptible d'être interfacé. Quelques exemples d'applications ministérielles métier : la gestion des déplacements temporaires au ministère de l'Education (application *DT Ulysse*, justifiée par la volumétrie de ces frais dans un ministère employant plus d'un million d'agents), la gestion des bourses de l'enseignement supérieur (probablement à cause de leur volumétrie), ou la gestion des stocks de munitions des arsenaux au ministère de la Défense (contraintes de disponibilité et de secret défense). Nous pensons donc qu'un tel logiciel interfacé avec Chorus *ab initio* peut être conçu, respectant ainsi à la fois les particularités des frais de justice et les règles de la comptabilité publique.

## Conduite du changement

La conduite du changement est probablement le plus gros écueil que pourrait rencontrer un tel projet. En effet, celui-ci suppose l'adhésion de l'ensemble des acteurs de la chaîne : magistrats, greffiers, personnels administratifs, police, gendarmerie, et également tous les prestataires, puisque ce projet changerait considérablement la manière de travailler de toutes ces acteurs.

Nous pensons que les prestataires, quels qu'ils soient, ne verraient pas forcément d'un mauvais œil cette chaîne de traitement informatisée, tout d'abord parce qu'ils en seraient les premiers bénéficiaires avec des délais de paiement très raccourcis, des réquisitions et des rapports informatisés, en bref un gain de temps et de complications non négligeable. L'attitude très favorable des opérateurs téléphoniques (certes grands amateurs d'informatisation) vis-à-vis du projet PNIJ, pour ce qui est des interceptions téléphoniques, le montre bien. Une information précise sur le nouveau circuit informatisé de la PNR devra toutefois leur être fournie, pour faciliter la transition (et en faire rapidement des alliés ...).

Les greffiers et personnels de justice ne devraient pas non plus s'y opposer, puisqu'il se traduirait par une diminution considérable de leur charge de travail, et permettrait aux greffiers de se recentrer vers les tâches juridictionnelles plus valorisantes. Toutefois, ces catégories de personnel seraient principalement celles qui auraient à gérer la mutation vers la PNR, avec une charge de travail certes ponctuelle mais potentiellement assez lourde.

Les magistrats pourraient y voir de nombreux inconvénients, cités plus haut dans cette partie, alors même que ce projet améliorerait considérablement la qualité et la disponibilité des experts dont ils dépendent. C'est donc essentiellement vers eux qu'une communication bien pensée devrait se déployer, largement en anticipation du projet, pour prendre leurs remarques et desideratas en considération, et leur laisser le temps de s'y accoutumer.

Enfin, les forces de l'ordre subiront un changement de méthodes de travail très important. Fini, le temps du fax rédigé à la main ... ou tout du moins il devra être accompagné d'une réquisition issue de la PNR. Or on observe, rien que pour la mise en place de la PNIJ (qui ne fait de bruit nulle part ailleurs), des réactions assez virulentes dans les rangs des syndicats de la police. Un projet comme la PNR pourrait



donc être assez mal reçu, d'autant plus qu'il serait un projet Justice, et donc pas forcément une priorité du ministère de l'Intérieur.

Il faudra donc accompagner le changement, en mettant en place des équipes dédiées, par exemple fournies par le prestataire à qui le déploiement de la PNR aura été confié, qui se déplaceraient de tribunal en tribunal pour former les personnels et assurer une transition dans les meilleures conditions. Il vaut mieux, selon nous, consacrer beaucoup d'argent à une transition réussie que de risquer un gros retard d'appropriation avec une phase de transition lente, difficile à vivre et désorganisant la Justice pendant un temps considérable (ce dont elle n'a pas vraiment besoin ...). Nous ne pensons pas non plus qu'il faille faire passer l'ensemble des juridictions simultanément sur la PNR, au risque d'une surcharge des équipes de soutien technique et d'aide aux utilisateurs et de graves difficultés générales. Pour autant, les deux systèmes, ancien et PNR, ne peuvent cohabiter dans une même juridiction : la gestion simultanée des deux serait infernale. Nous pensons donc qu'il faut faire passer chaque TGI (ou cour d'appel) individuellement, sans cohabitation : après la phase d'information, puis celle de formation faite par les équipes dont il est fait mention plus haut, la juridiction basculerait complètement dans le nouveau système. L'expérience acquise sur les premiers basculements permettrait de faire les suivants plus rapidement et en minimisant les problèmes rencontrés.

## Aspects financiers

Le projet de PNR est-il rentable, ou tout du moins ne coûte-t-il pas trop cher par rapport aux avantages qu'il est censé apporter ? C'est une question difficile. On peut se ramener à l'exemple de la PNIJ : budget de l'ordre de 20 M€, faisant économiser tout le budget des centrales d'écoute (plus de 24 M€ par an) ainsi que de nombreux équivalents temps plein dans les juridictions (près de 130 selon la Chancellerie). Certes, la PNIJ est un cas particulier, mais on peut essayer de faire une estimation très grossière avec des hypothèses pessimistes. Considérons que la PNR coûtera au total 100 M€ (c'est 4 ou 5 fois la PNIJ, et Chorus complet a coûté environ 1100 M€). Considérons que la PNR peut faire économiser 500 ETP, soit quatre fois plus que la PNIJ (les interceptions représentent que 20 à 25% des réquisitions), soit en moyenne deux ou trois ETP par juridiction. Avec une moitié de greffiers et une moitié de personnels administratifs (coût moyen employeur 35000€/an), on obtient une économie de 17,5 M€/an, et une rentabilité du projet en six ans. Il est bien évident que les greffiers et personnels libérés de ces tâches seront toujours employés (le travail ne manque pas dans les juridictions), et que l'économie réalisée concerne uniquement le poste "frais de justice" et non le budget global du ministère (qui sera en revanche employé de manière plus efficace).

## ALLER PLUS LOIN

Malgré notre choix dominant de promouvoir une solution globale et intégrée pour le circuit de la dépense des frais de justice, d'autres mesures pourraient également apporter des résultats pour la bonne gestion de la Justice. D'où cette idée d'aller encore plus loin, inspirée par ce qui se fait pour les interceptions judiciaires.

Comme nous l'avons dit auparavant, les opérateurs de téléphonie sont défrayés par l'Etat de leurs investissements et de la maintenance des solutions techniques mises en place pour répondre aux obligations légales. Aussi l'idée d'aller plus loin consisterait à concevoir différemment le défraiement des prestations payées à l'acte, et de les intégrer dans un programme budgétaire de fonctionnement en parallèle du programme d'investissement et de maintenance. Certes, le Conseil Constitutionnel rappelle en 2000 que les opérateurs requis doivent recevoir une "juste rémunération" pour leur réponse aux obligations légales, mais cela n'empêcherait pas de concevoir le concept de juste rémunération en passant un accord de prise en charge totale des frais aussi bien d'investissement que de fonctionnement des cellules d'obligations légales des opérateurs.

En effet, une telle démarche serait possible, puisque les opérateurs ont d'ores et déjà des cellules d'obligations légales isolées du reste de leurs services et financièrement indépendantes, ou au moins distinguables. Ce serait alors du rôle de l'Etat, sous audit technique et financier du CGEJET, d'alimenter financièrement ces services pour leur développement et leur fonctionnement, sous réserve que ses unités fassent des choix d'investissements et d'opérations quotidiennes conformes à leur destination. Ces unités chez les opérateurs fonctionneraient alors sur simple réquisition et ne seraient plus défrayées à l'acte.

Cette démarche n'a pas nécessairement vocation à rester limitée au champ des télécommunications et pourrait être également généralisée à d'autres gros prestataires n'ayant pas pour activité principale et unique de travailler pour la Justice. On peut effectivement penser à certains laboratoires d'analyse génétique, à de futures associations d'interprétariat, et à tout autre fournisseur de services ne travaillant pas uniquement sur des réquisitions. Ce serait un moyen pour l'Etat de continuer à avoir des experts indépendants et externes mais dont les coûts demeureraient sous

contrôle, rationnellement fixés par le fonctionnement même de la structure et proportionnels à l'investissement exigé par le volume des réquisitions adressées chaque année.

Cette proposition a certainement ses limites et nous n'avons pas eu le temps d'en étudier la faisabilité juridique, mais il nous semble néanmoins important que ce point puisse être étudié pour les prestataires avec lesquels la Justice travaille beaucoup. Cela éviterait d'une part la mise en difficulté de ces acteurs privés en cas de mauvaise tarification conduisant leur *business model* à ne plus être viable, ou en cas de délai de paiement trop important ; et d'autre part cela éviterait, par la même occasion, toute suspicion de racket que l'Etat aurait à subir de la part d'acteurs privés pouvant potentiellement réaliser des bénéfices discutables sur ces prestations.

## CONCLUSION

Notre étude nous a non seulement permis de poser un diagnostic sur les difficultés de gestion entourant les frais de justice et de proposer des solutions tentant de répondre aux besoins de chacun des acteurs, mais nous a également permis de cerner plus largement les enjeux généraux qui entourent les questions de gestion dans la sphère judiciaire. Nous avons en effet découvert une situation extrêmement difficile et insoutenable dans certains tribunaux, mais nous avons aussi pu constater que le mouvement est lancé et que de nombreuses actions ont été prises pour tenter de circonscrire les difficultés, avec de surcroît une vraie prise de conscience des magistrats que nous avons eu la chance de rencontrer.

Cependant il reste encore beaucoup à faire. La solution d'une plateforme nationale n'est pas une idée saugrenue visant à répondre à la dialectique de l'exercice qui nous a été posé : elle est une nécessité ! La justice traite un volume d'affaires, donc d'enquêtes, et donc de prestations, gigantesque et ne peut plus continuer à affecter ses forces et ressources humaines à pointer un à un chaque élément d'une paperasse écrasante qui ne relève pourtant que de la gestion des contingences financières. La Justice doit pouvoir avoir les moyens de son fonctionnement, elle doit donc pouvoir continuer à prescrire autant que la Vérité l'exige, mais elle ne doit plus avoir à s'éloigner de son cœur de métier en s'occupant d'une comptabilité archaïque. L'heure a déjà sonné depuis longtemps pour amorcer une gestion de masse de frais qui n'intéressent en rien la résolution des affaires. La PNR est une réponse, déjà tardive, à ce besoin, mais qui y répond entièrement et de manière pérenne. Certes il s'agit d'un changement des habitudes ambitieux pour le monde judiciaire, mais prioritaire pour qu'il puisse continuer à être en phase avec les besoins de la société et à y répondre.

Enfin, nous souhaitons terminer par cette suggestion : il est certainement du ressort d'un homme de loi d'être chef de juridiction et de mener, soutenir et encadrer les magistrats, mais n'est-ce pas le travail d'un contrôleur de gestion, auprès du chef de juridiction, que de s'occuper du fonctionnement logistique et financier des contingences matérielles qui concourent à l'activité ?

## REMERCIEMENTS

Nos remerciements s'adressent tout d'abord à notre pilote, M. Michel Berry, ingénieur général des mines, qui nous a conseillés et guidés tout au long de cette étude, et y a largement contribué par ses questions, réflexions et idées. Qu'il trouve ici toute notre gratitude !

Nous voudrions également remercier tout particulièrement M. Michel Rouger et Mme Sylvia Zimmermann pour leur aide très précieuse et leurs contacts au sein du monde judiciaire.

Enfin, il serait trop long d'énumérer ici les nombreuses personnes qui ont bien voulu s'intéresser à notre travail, prendre du temps pour nous recevoir et nous fournir bien souvent une aide inappréciable. Magistrats, greffiers, avocats, personnels de la Chancellerie, de Bercy, opérateurs de téléphonie, experts, nous savons qui vous êtes et l'aide que vous nous avez apportée.

## BIBLIOGRAPHIE

*Cette liste n'est pas exhaustive, elle présente simplement les documents qui se sont révélés les plus pertinents dans le cadre de notre étude. La plupart des informations utiles ont été récupérées auprès des nombreuses personnalités que nous avons rencontrées tout au long de l'année. Nous aurions également aimé faire figurer dans cette liste le tout récent rapport (juin 2010) sur les frais de justice, écrit conjointement par l'IGF et l'IGSJ, et dont nous avons rencontré les auteurs, mais dont il a été impossible d'obtenir communication ...*

- Rapport législatif du Sénat : "Projet de loi de finances pour 2012 : Justice judiciaire et accès au droit" et l'ensemble des rapports similaires de 2006 à 2011.
- Projet annuel de performances – Annexe au projet de loi de finances pour 2012 – Justice et l'ensemble des rapports similaires depuis 2010.
- Sénat – Rapport sur l'enquête de la Cour des comptes relative aux frais de justice pénale (22 février 2006)
- Rapport de la Cour des comptes cité ci-dessus (contrôle de 2005)
- Chiffres clés de la Justice – éditions 2000 à 2011

## ETUDE ANNEXE : JUSTICE ET OPTIMISATION

Notre brève, mais intense, plongée dans le monde judiciaire nous a permis de découvrir un milieu bien éloigné de ce que nous connaissions, l'industrie, la science, l'ingénierie. Un milieu auquel les concepts de gestion, de traitement des flux, d'optimisation semblent être étrangers, puisque trop souvent considérés comme s'opposant à l'indépendance du juge et de la justice tout entière. Tout au long de notre étude sur les frais de justice, des discussions avec nos interlocuteurs, revenait donc cette interrogation : est-il vraiment inconcevable d'introduire des concepts d'optimisation dans l'organisation des tribunaux, au bénéfice bien entendu d'abord des justiciables et de la Justice elle-même ?

### Des résistances à l'optimisation

La toute première difficulté que rencontre l'idée d'optimisation de la justice est d'abord culturelle. Contrairement au monde des ingénieurs, chez qui le goût et le sens de l'optimisation est très développé, le monde des juristes n'est que peu familier avec ces notions. Le juriste est avant tout soucieux de respect des normes en vigueur, le magistrat soucieux de rendre une justice de qualité, c'est-à-dire de rechercher la vérité et de rendre une juste décision. En caricaturant à l'extrême, le magistrat voudrait pouvoir disposer de tous les moyens nécessaires et de tout le temps nécessaire à la bonne résolution d'une affaire, quel qu'en soit le coût. Pourtant, les moyens sont limités, et la qualité de la justice, dans de nombreux cas (mais pas tous, nous en sommes bien conscients), passe par sa rapidité.

L'omniprésence du droit dans le monde judiciaire, chose parfaitement normale dans un état de droit, conduit néanmoins les personnels chargés de missions judiciaires, magistrats et greffiers, à remplir de fonctions pour lesquelles ils n'ont pas été formés et auxquelles ils n'étaient pas prédestinés, ce qui, malgré leur bonne volonté et leur compétence personnelle, a bien entendu un impact sur le moral de ces personnels et sur l'efficacité globale. Par exemple, le greffier est un officier de justice chargé d'authentifier les actes et procédures. Il n'est pas évident qu'il se retrouve à jongler avec des tableaux de chiffres et des factures au cœur d'un service comptable, ce qui

est de plus considéré comme assez peu gratifiant par les personnels de greffe concerné, qui préfèrent largement les tâches plus juridictionnelles.

Une autre difficulté est liée à l'indépendance de la justice. Nul ne songe à contester aujourd'hui la nécessaire indépendance de la Justice dans une démocratie, et pourtant ce grand principe est encore bien souvent invoqué par les professions judiciaires pour s'opposer à certaines réformes voulues par le pouvoir politique. Le corps judiciaire est très sensible aux questions relatives à la liberté de jugement et de prescription du juge du siège. De plus, les affaires politico-financières des dernières années ont rendu ce même corps judiciaire très sensible à tout ingérence du pouvoir dans la gestion des affaires judiciaires. Dans ce cadre, toute tentative de rationalisation, de bonne gestion, d'optimisation, d'amélioration de la productivité est vécue par certains magistrats comme une intrusion inacceptable dans leur liberté d'action et donc comme une limitation de leur indépendance. En effet, même la simple collecte d'informations statistiques, pourtant nécessaire non seulement aux processus d'optimisation, mais aussi au pilotage du ministère, est déjà assez peu populaire, en témoignent les difficultés de la sous-direction de la statistique de la Chancellerie pour présenter des chiffres fiables et précis sur l'activité judiciaire.

On ne peut évoquer les résistances à l'optimisation sans parler des aspects financiers. Il est bien évident qu'il est nettement plus facile de mener des politiques de changement lorsqu'on dispose de moyens financiers suffisants. Les primes, revalorisations de salaires, l'amélioration de conditions de travail, en bref l'accompagnement du changement permet de compenser les perturbations induites par le changement, et de valoriser les personnels qui s'y dévouent. Or le ministère de la justice, est de l'avis de nombreux observateurs, largement sous-doté financièrement depuis des années, et la situation ne peut guère s'améliorer dans le contexte de réduction des dépenses publiques que la France connaît. Il est donc bien difficile d'envisager de demander à des personnels des changements importants, alors que les budgets actuels suffisent à peine à faire face aux frais de fonctionnement des juridictions ... De plus, cette sous-dotation a pour effet pervers de créer une crispation des personnels de justice, qui se sentent déconsidérés, vis-à-vis de l'Etat, et donc une certaine méfiance vis-à-vis de tout ce qui provient des ministères, la Chancellerie en premier lieu.



## Une Justice capable de se réformer

Malgré l'ensemble de ce qui vient d'être présenté plus haut, nous pensons que la Justice a la capacité d'évoluer vers plus d'efficacité, vers un meilleur service. La Justice est capable de se réformer elle-même, de susciter en son sein de nouvelles organisations. A l'appui de cette thèse, de nombreux arguments.

Tout d'abord, la qualité des professionnels qui œuvrent au quotidien pour la Justice, magistrats, greffiers, fonctionnaires de justice. Leur authentique esprit de service, leur dévouement, leur désir de rendre ou de contribuer à rendre une meilleure justice, sont les meilleurs alliés du changement. Loin de l'image médiatique d'une Justice close dans sa tour d'ivoire, nous avons rencontré des interlocuteurs intéressés, ouverts, mais surtout passionnés par leur métier, conscients de participer à une activité essentielle pour la société.

Ensuite, le fait que les mentalités dans la Justice ont déjà beaucoup changé depuis une dizaine d'années. De nombreux jeunes juges, parquetiers, greffiers et fonctionnaires, ont grandi avec les nouvelles technologies, et sont bien conscients des possibilités que leur offrent ces technologies pour mieux administrer la Justice. Grâce peut-être à la nouvelle composition du Conseil Supérieur de la Magistrature, de nombreux chefs de juridiction et chefs de cour, nommés dans les dernières années, sont véritablement conscients des problèmes de gestion de la Justice, et ont la volonté d'y remédier.

Un autre point concerne la perception de la Justice par la société. Celle-ci exige désormais une justice rapide, efficace, indépendante, respectueuse des grands principes. Elle n'hésite plus à s'emparer, par le biais des médias, de sujets "techniques" qui seraient peut-être restés l'affaire de revues spécialisées pour juristes dans le passé : qu'on pense aux péripéties de la justice des mineurs, aux controverses sur les peines plancher ou sur la garde à vue. Il y a donc, selon nous, une exigence de qualité renouvelée de la société pour son système judiciaire : cette pression, amplifiée et transmise par le pouvoir politique, peut aider considérablement la Justice à se réformer. Bien sûr, cette intrusion de la société civile dans les prétoires et dans le monde parfois un peu naphthaliné des juristes peut perturber, et c'est bien compréhensible. Mais c'est peut être une chance pour la Justice.

Et puis, il nous faut bien avouer que la Justice n'a, au fond, pas vraiment le choix. La judiciarisation croissante de la société, le manque de moyens financiers affectés aux juridictions (il n'y a pas de miracle à attendre vu l'état des finances publiques), les délais de jugement et les retards de paiement constatés sont tels qu'ils ne peuvent que conduire à un *aggiornamento* de la Justice. Penser le contraire reviendrait à s'accommoder du démantèlement progressif de ce service public ...

Enfin, des réformes d'ampleur ont déjà eu lieu. On peut prendre comme exemple la gestion de frais postaux, poste budgétaire important avec 58,3 M€ dépensés en 2010. Par une politique ambitieuse de dématérialisation des procédures, de marchés publics pour le transport de colis (les lettres classiques restant transportées par La Poste), ainsi que par la diffusion de bonnes pratiques dans les juridictions (tarif économique, recto-verso ...), la Chancellerie estime pouvoir stabiliser les frais postaux et stopper leur augmentation (+2,9% en 2010).

## Un exemple d'optimisation judiciaire

En guise d'argument final, nous souhaitons livrer une étude que nous avons réalisée au début de notre étude, alors que nous n'avions pas encore décidé de nous focaliser sur le problème des frais de justice. Nous avons alors été invités, pour découvrir le fonctionnement au quotidien de la justice, à suivre une journée d'activité de la section P12 du parquet de Paris, dédiée au traitement en temps réel des infractions pénales. Cette organisation unique en France (à notre connaissance) est selon nous un remarquable exemple d'optimisation de l'organisation judiciaire.

### **Le traitement en temps réel des infractions**

Le ressort du tribunal de grande instance de Paris, le plus important de France en terme d'effectifs (environ 1400 ETP), couvre les 20 arrondissements du département de la Seine. Pour faire face à une délinquance importante, une chaîne de traitement pénale en temps réel, impliquant la police, le parquet et enfin le tribunal correctionnel lui-même, a été mise en place.

Le but de cette chaîne est de fournir une réponse rapide et efficace à l'augmentation importante de la délinquance 'courante', le petit trafic de stupéfiants, le délit routier,

les vols, cambriolages ... Elle ne s'applique pas à la délinquance organisée, aux crimes, à tout ce qui nécessite des investigations dépassant le temps de la garde à vue (24h, renouvelables une fois par le parquet, et jusqu'à 72h dans certains cas comme le trafic de stupéfiants). La police avertit au plus vite le parquet de la commission de l'infraction, afin que celui-ci décide rapidement de la suite à donner, et éventuellement d'une comparution immédiate devant le tribunal correctionnel, ou d'autres mesures adaptées en fonction de l'infraction commise et de la personnalité du prévenu.

Cette réponse pénale rapide à l'infraction commise est conçue comme ayant un effet à la fois dissuasif et pédagogique : l'immédiateté de la répression pénale permet d'éviter le phénomène de relativisation de l'infraction commise qui arrive lorsque le procès se tient trop longtemps après la commission des faits reprochés (six mois, un an, voire plus ...) et participe ainsi à une réduction espérée de la récidive.

### **Description de la chaîne**

Le premier maillon de la chaîne est la police : commissariats d'arrondissement, police judiciaire, en bref tous les services de la préfecture de police de Paris. Lorsqu'un officier de police judiciaire décide de mettre en garde à vue une personne, il doit lui notifier ses droits, et en aviser le parquet au plus vite, c'est à dire moins d'une heure après le placement en garde à vue. Cette notification se fait en général par simple fax à la section chargée des flagrants délits du parquet, dite P12, suivi dans la journée d'un appel par téléphone au parquet pour exposer l'affaire et recueillir ses instructions. De nuit, il est toujours possible de joindre en cas d'urgence substitut de permanence du tribunal sur un téléphone portable. Un autre portable permet de joindre jour et nuit le substitut de la section P12 chargé de la permanence criminelle : il reçoit tous les appels concernant les affaires criminelles et sensibles de la section non encore transférées à un juge d'instruction.

La police appelle également le parquet pour tenir celui-ci au courant de l'avancée des investigations, rendre compte des démarches demandées, demander une prolongation de garde à vue, en bref c'est le lien essentiel entre la police et le parquet dans son rôle de chef de la police judiciaire.

Les appels tombent sur un greffier de permanence téléphonique. Il place les appels en attente, et dirige ceux-ci vers les magistrats affectés à la permanence téléphonique. Le magistrat qui prend un appel se fait exposer l'affaire, note les éléments importants sur un formulaire papier. Il dispose d'un ordinateur, mais celui-ci ne lui sert qu'à recueillir des informations sur le casier judiciaire du gardé à vue : lorsque la police appelle pour une affaire déjà engagée, le magistrat ne semble disposer que de sa mémoire, des documents papier déjà rédigés (si ils sont par chance sur son bureau) et des explications de la police. La conversation, qui dure en moyenne 10 à 15 minutes, se conclut par la décision du magistrat, formulée de manière bien codifiée. Le policier est enfin redirigé vers le greffier de permanence, qui note et authentifie la décision prise par le magistrat.

La procédure étant engagée, le parquet a différentes options possibles, classées ici dans l'ordre de gravité, selon l'infraction commise et son auteur :

- classement sans suite avec fin de la garde à vue : lorsque l'interpellation n'était pas justifiée du point de vue du parquet, pour une infraction bénigne (par ex. tentative ratée de vol à l'étalage), ou si l'interpellation est irrégulière.
- alternative aux poursuites : lorsque l'infraction est constituée, mais simple, peu grave et sans état de récidive. Différents options sont possibles :
  - rappel à la loi par officier de police judiciaire : c'est une simple admonestation par les forces de l'ordre avec convocation au commissariat.
  - rappel à la loi par délégué du procureur : c'est une admonestation par un délégué du procureur avec convocation au tribunal.
  - composition pénale : le procureur propose une sanction pénale légère (amende, stage de citoyenneté, TIG ...), éventuellement par l'intermédiaire de la police. Si cette sanction est acceptée, elle est validée par une ordonnance d'un juge du siège, en général sans comparution du prévenu au tribunal.
- poursuites : le parquet décide de déclencher des poursuites devant le tribunal. C'est systématique en cas de récidive, et bien sûr pour les infractions graves. Les différents modes d'action possibles sont :

- comparution avec reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC): cette nouvelle procédure (2004) inspirée du plaider coupable anglo-saxon est très utilisée pour traiter les délits simples et peu graves (routiers essentiellement, mais aussi vols simples, recel, petites escroqueries ...) et ainsi désengorger le tribunal correctionnel. Elle suppose une reconnaissance préalable par le prévenu de l'infraction commise. Le prévenu comparaît devant un substitut du procureur, assisté de son avocat. Celui-ci lui rappelle l'infraction commise, s'assure qu'il n'y a pas de contestation, et propose au prévenu une peine. Le prévenu a eu le temps de discuter avec son avocat de cette peine au préalable. Il s'agit en général d'amende, de prison avec sursis, de retrait temporaire du permis de conduire, et plus rarement de prison ferme, en tout cas d'une peine nettement plus légère que celle encourue habituellement devant un tribunal pour l'infraction commise. Une négociation s'ensuit sur la peine, à l'issue de laquelle le prévenu peut demander un délai pour réfléchir, accepter ou refuser la peine. En cas de refus, il est renvoyé devant le tribunal, en cas d'acceptation sa peine est homologuée par un juge du siège en audience publique, en général dans la journée.
  
- comparution avec citation directe ou convocation par OPJ : le parquet estime que la comparution immédiate du prévenu n'est pas nécessaire ou pas opportune (garanties suffisantes). Il délivre donc par huissier ou par l'intermédiaire d'un OPJ (suite à la garde à vue) une convocation au tribunal correctionnel dans un délai de quelques mois au plus. Il peut en attendant faire placer le prévenu sous contrôle judiciaire par un JLD.
  
- comparution immédiate : lorsque les faits sont bien établis, que le temps de la garde à vue a permis de rassembler suffisamment d'éléments pour avoir un dossier solide, et qu'une réponse pénale rapide est importante (systématiquement en cas de récidive), le prévenu est présenté au tribunal correctionnel (23<sup>ème</sup> chambre) à l'issue de sa garde à vue. Celui-ci est donc jugé très peu de temps après son interpellation, après avoir été déféré (nuit au dépôt du palais puis rencontre avec un substitut du procureur pour notification des charges) et avoir rencontré un avocat (choisi ou commis d'office).

- poursuite de l'enquête sans information judiciaire : le parquet estime que le dossier n'est pas suffisamment solide pour être présenté au tribunal, et poursuit l'instruction de l'affaire avec la police, sans ouvrir d'information judiciaire. Si le délai de la garde à vue (avec prolongation le cas échéant) est échu, il peut demander au JLD (juge des libertés et de la détention) l'incarcération provisoire du prévenu ou un contrôle judiciaire à l'issue de la garde à vue. Sinon, il ordonne la libération de l'interpellé.
- poursuite de l'enquête avec ouverture d'une information judiciaire : dans le cas d'un crime (obligatoirement), ou d'une affaire sensible (stupéfiants, bandes organisées ...), le parquet ouvre une information judiciaire, c'est à dire saisit un juge d'instruction pour qu'il continue les investigations et décide in fine de faire comparaître ou non le prévenu devant le tribunal. Le juge d'instruction saisi peut demander également au JLD la détention préventive du prévenu s'il le juge utile.

La spécificité du TGI de Paris est de disposer d'un dépôt où les prévenus peuvent passer une nuit (20h au maximum), contrairement aux tribunaux habituels où les prévenus sont amenés directement au palais par les forces de l'ordre à l'issue de la garde à vue. Cette faculté est utilisée dans le cadre du traitement en temps réel : le parquet peut ainsi ordonner le déferrement du gardé à vue. Celui-ci est directement amené au dépôt à l'issue de sa garde à vue, où il passe la nuit. Il voit un substitut du procureur (ou le juge d'instruction en cas d'information judiciaire) le lendemain et passe suivant le cas en comparution immédiate, en CRPC ou même en simple rappel à la loi. Cela donne au parquet plus de temps (24h+24 de garde à vue +20h de dépôt) pour établir un dossier solide et le faire passer en comparution immédiate.

## **La section P12**

La section du parquet de Paris chargée des flagrants délits, dite P12, est l'organe principal du traitement en temps réel des infractions. Contrairement aux autres sections du parquet, cette section P12 ne traite pas de dépôt de plaintes par courrier : elle ne se consacre qu'aux flagrants délits.

Avec un effectif de 13 magistrats, assistés de deux équipes de 10 greffiers de permanence, plus d'autres personnels, c'est en tout une quarantaine de personnes qui travaillent sous l'autorité du vice-procureur chef de section. La section ne connaît pas de week-ends : chaque jour, trois magistrats sont de permanence téléphonique de 9h00 à 19h00, assistés par une équipe d'une dizaine de greffiers. Un magistrat est de permanence criminelle (affaires criminelles et sensibles de la section), il est très fréquemment sollicité, y compris de nuit. Il est également celui qui se déplace sur les lieux en cas de besoin. Les jours ouvrables, il y a également un magistrat chargé des ouvertures d'informations judiciaires, un chargé de la caractérisation des dossiers (type d'infraction retenue), et deux chargés des audiences de comparution immédiate (étude des dossiers le matin, audience l'après-midi devant la 23<sup>ème</sup> chambre). Il faut aussi assurer le déferrement des gardés à vue et les audiences de CRPC. En compensation de cette charge importante, les personnels de la section bénéficient de jours de récupération.

Le rôle du chef de section est d'effectuer un premier tri des affaires, et d'harmoniser le travail de la section : en effet, une politique pénale harmonisée est nécessaire au bon fonctionnement du traitement en temps réel des infractions, et à l'égalité dans l'application de la justice. Cette politique pénale est décidée par le procureur de la République de Paris, mais peut se retrouver en décalage avec les priorités des services de police fixés par le ministère de l'intérieur.

Par exemple, devant la recrudescence de vols et d'attaques à main armée à Paris, une politique pénale très ferme vise les porteurs d'armes de 6<sup>ème</sup> catégorie (couteaux) : ils sont systématiquement déférés, avec nuit au dépôt, même si un simple rappel à la loi clôturera la procédure si il n'y a pas de récidive.

### **Rapide analyse**

Cette organisation unique en France nous a impressionnés par la rigueur de sa mise en œuvre, et surtout la conciliation entre efficacité et respect de la loi :

- L'efficacité suppose la chasse aux nullités de procédure. En effet, toute irrégularité (non-respect des délais d'avertissement du parquet, un contrôle d'identité injustifié ...) est susceptible de faire échouer le procès au tribunal par nullité de la procédure, et de rendre le travail effectué inutile.

- Malgré l'image d'une justice "abattoir" qui en est parfois donnée, les audiences de comparution immédiate prennent le temps de traiter chaque dossier, malgré le nombre de ceux-ci (15 dossiers ou 18 prévenus par audience, qui dure de 13h30 à parfois tard le soir ...).
- L'efficacité de la chaîne repose sur sa rapidité. N'entrent dans le circuit pénal "classique" que le nombre d'affaires susceptible d'être traitées correctement, c'est-à-dire rapidement, en utilisant donc largement les alternatives aux poursuites et poursuites simplifiées (CRPC), simples à mettre en œuvre, pour apporter une réponse pénale rapide et adaptée à un contentieux de masse (il y a 17000 déferrements par an à Paris, dont 14000 pour P12).

### **Conclusion : malgré tout, une véritable capacité au changement**

A travers ces divers exemples, en particulier cette chaîne pénale P12 qui nous a particulièrement marqués, nous avons voulu montrer que la Justice était capable de se réformer en interne, pour aller vers plus d'efficacité, vers une véritable optimisation, tout en respectant les grands principes sur lesquels elle fonde son action. Certes, les résistances sont nombreuses, et tout changement doit être accompagné, en particulier avec beaucoup de dialogue et de prise en compte des attendus et craintes des personnels qui auront in fine à gérer le changement. Ainsi, la Justice pourra évoluer vers une réforme des procédures utilisées, de manière à optimiser son fonctionnement, et l'utilisation de l'argent du contribuable, tout en rendant un service de qualité à la société.



## ANNEXES

Annexe 1 : formulaire de mémoire de frais, recto

Annexe 2 : formulaire de mémoire de frais, verso

Annexe 3 : formulaire de mémoire de frais (circuit expérimental), recto

Annexe 4 : formulaire de mémoire de frais (circuit expérimental), verso

Annexe 5 : attestation de certification d'état récapitulatif (circuit simplifié)

Annexe 6 : tableau du budget détaillé des frais de justice 2000–2012

Cachet de la juridiction

# MÉMOIRE OU ÉTAT



des sommes dues à M. \_\_\_\_\_  
 demeurant \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

REFERENCES ET NATURE DE L'AFFAIRE		NOM ET QUALITE DE L'AUTORITE REQUERANTE			
Nature et date de la décision d'engagement de la dépense :					
Références des textes permettant l'avance par le Trésor :					
Nature des opérations			Dates des opérations		
DETAIL DES HONORAIRES ET FRAIS		NOMBRE	PRIX	MONTANT	OBSERVATIONS (5)
Honoraires ou indemnités (1)					
Déboursés (2)					
Mode de transport utilisé (3)					
Puissance fiscale du véhicule (4)					
Lieu et kilomètres parcourus					
Grade, groupe, emploi ou indice (4)					
Indemnités de séjour et dates					
Nombre de kms déjà parcourus (4)					
<b>TOTAL</b>					
<p>Je soussigné atteste sur l'honneur ne bénéficier à quelque titre que ce soit <input type="radio"/> d'avantages de tarifs  <input type="radio"/> d'aucun autre avantage de tarifs                  que ceux indiqués ci-dessus et certifie sincère et véritable le présent mémoire établi en un exemplaire unique arrêté à la somme de (en toutes lettres) :</p> <p>et en demande le règlement par virement <sup>postal</sup>/<sub>bancaire</sub> au compte suivant :</p> <p>Nom _____</p> <p>CCP n° _____ Centre _____</p> <p>Compte bancaire n° _____ Banque _____</p> <p>Nom et adresse de l'agence bancaire : _____</p> <p>Fait le : _____</p> <p style="text-align: right;">Signature _____</p>					
Pour acquit le _____ Signature _____					

Imp. Adm. Melun

(1) Pour les indemnités se reporter aux articles R 112, R 129 et R 140 du Code de procédure pénale, joindre le cas échéant les justifications.  
 (2) Joindre les justifications  
 (3) Joindre le cas échéant les justifications  
 (4) le cas échéant  
 (5) Pour les expertises, références de l'accord préalable obtenu en application de l'article R 107 du Code de procédure pénale.

**CERTIFICATION**

Nous, Greffier, après avoir vérifié la réalité de la dette

et procédé aux redressement nécessaires

certifions le montant du présent mémoire à la somme de (en toutes lettres) :

(1) Attendu que l'action publique n'a pas été mise en mouvement par une constitution de partie civile

(1) Attendu que l'action publique a été mise en mouvement par une constitution de partie civile mais que

la partie civile a obtenu le bénéfice de l'aide judiciaire

la partie civile n'a pas consigné de somme en raison de l'insuffisance de ses ressources

la partie civile a consigné une somme insuffisante et qu'il n'a pas été demandé de consignation supplémentaire.

Cette somme sera payée comme frais de justice criminelle, correctionnelle et de police conformément aux dispositions des articles R 222 à R 235 du Code de procédure pénale.

Cette somme sera payée par prélèvement sur la consignation n°

Le

Signature,

**RÉQUISITOIRE**

Nous

Vu les articles R 91 et suivants du Code de procédure pénale, requérons que le présent mémoire soit taxé

conformément à la demande ci-contre

à la somme de (en toutes lettres) :

Le

Signature,

**ORDONNANCE DE TAXE**

Nous

Taxons le présent mémoire à la somme de (en toutes lettres) :

(1) Attendu que l'action publique n'a pas été mise en mouvement par une constitution de partie civile

(1) Attendu que l'action publique a été mise en mouvement par une constitution de partie civile mais que

la partie civile a obtenu le bénéfice de l'aide judiciaire

la partie civile n'a pas consigné de somme en raison de l'insuffisance de ses ressources

la partie civile a consigné une somme insuffisante et qu'il n'a pas été demandé de consignation supplémentaire.

Ordonnons que ladite somme sera payée comme frais de justice criminelle, correctionnelle et de police conformément aux dispositions des articles R 222 à R 235 du Code de procédure pénale.

Ordonnons que la dite somme sera payée par prélèvement sur la consignation n°

Le

Signature,

**PRISE EN CHARGE**

Nous, Greffier, attestons que le présent mémoire ne peut faire ou n'a fait l'objet d'aucun recours et a été pris en charge

Pris en charge pour la somme de

Le

Signature,

(1) Mentions à rayer s'il s'agit de frais visés aux articles R 93 et R 241 du Code de procédure pénale.

Cachet de la juridiction

**MEMOIRE OU ETAT DE FRAIS**

des sommes dues à M. \_\_\_\_\_

demeurant \_\_\_\_\_

REFERENCES ET NATURE DE L'AFFAIRE		NOM ET QUALITE DE L'AUTORITE REQUERANTE			
Nature et date de la décision d'engagement de la dépense :					
Références des textes permettant l'avance par le Trésor :					
Nature des opérations (5) :			Dates des opérations		
DÉTAIL DES HONORAIRES ET FRAIS		OMBRE	PREX	MONTANT	OBSERVATIONS (5)
Honoraires ou indemnités (1)					
Déboursés (2)					
Mode de transport utilisé (3)					
Puissance fiscale du véhicule (4)					
Lieu et kilomètres parcourus					
Grade, groupe, emploi ou indice (4)					
Indemnités de séjour et dates					
Nombre de km déjà parcourus depuis le 1 <sup>er</sup> janvier de l'année en cours (4)					
<b>TOTAL</b>					
<p>Je soussigné atteste sur l'honneur ne bénéficier à quelque titre que ce soit <input type="checkbox"/> d'avantages de tarifs <input type="checkbox"/> d'aucun autre avantage de tarifs</p> <p>que ceux indiqués ci-dessus et certifie sincère et véritable le présent mémoire établi en un exemplaire unique arrêté à la somme de (en toutes lettres) :</p> <p>et en demande le règlement par virement postal ou bancaire au compte suivant :</p> <p>Nom _____ Centre _____</p> <p>CCP n° _____ Banque _____</p> <p>Compte bancaire n° _____</p> <p>Nom et adresse de l'agence bancaire : _____ Fait le : _____</p> <p style="text-align: right;">Signature</p>					
Pour attestation de service fait, le :  Signature de l'officier de police judiciaire :		<p><b>BON A PAYER</b></p> <p><b>LE</b></p> <p><b>Le greffier,</b></p>			

| Pour les indemnités se reporter aux articles R. 112, R. 129 et R. 140 du Code de procédure pénale, joindre le cas échéant les justifications.  
 | Joindre les justifications.  
 | Joindre le cas échéant les justifications.  
 | Le cas échéant.  
 | Pour les expertises référencées de l'accord préalable obtenu en application de l'article R.107 du code de procédure pénale

CERTIFICATION
<p>Nous, Greffier, après avoir vérifié la réalité de la dette <input type="checkbox"/> et procédé aux redressements nécessaires certifions le montant du présent mémoire à la somme de (en toutes lettres)</p> <p>Cette somme sera payée comme frais de justice criminelle, correctionnelle et de police conformément aux dispositions des articles R. 222 à R. 234 du Code de procédure pénale.</p> <p>Le _____ Signature,</p>
REQUISITOIRE
<p>Nous,</p> <p>Vu les articles R. 91 et suivants du Code de procédure pénale, requérons que le présent mémoire soit taxé</p> <p><input type="checkbox"/> conformément à la demande ci-contre <input type="checkbox"/> à la somme de (en toutes lettres) :</p> <p>Le _____ Signature,</p>
ORDONNANCE DE TAXE
<p>Nous,</p> <p>Taxons le présent mémoire à la somme de (en toutes lettres) :</p> <p>Ordonnons que ladite somme sera payée comme frais de justice criminelle, correctionnelle et de police conformément aux dispositions des articles R. 222 à R. 234 du Code de procédure pénale.</p> <p>Le _____ Signature,</p>
ATTESTATION
<p>Nous, Greffier, attestons que le présent mémoire ne peut faire ou n'a fait l'objet d'aucun recours avant paiement.</p> <p>Le _____ Signature,</p>

COUR D'APPEL DE

Date

TRIBUNAL DE GRANDE INSTANCE DE...

### CERTIFICATION

Nous, (*prénom nom*), greffier en chef, après avoir vérifié la réalité de la dette et (*en cas de redressement*) procédé aux redressements nécessaires, certifions à la somme de

(*montant TTC en chiffres et en lettres*)

l'extrait de l'état récapitulatif relatif aux créances *la société (dénomination)*

à l'égard du (*nom de la juridiction*),

*pour le mois de....*

Signature

Année	Dotation initiale	Total consommé	Pénal	Civil et prud'homal	Commercial	Autres	Actes médicaux	Analyses génétiques	Réquisitions opérateurs	Interprétariat	Enquêtes sociales et contrôle judiciaire	Gardiennage et scellés	Huissiers de justice
2000	283,3	258,4											
2001	277,2	262											
2002	293	290,1											
2003	310	341,4	251,5	50,5	28,8	10,6	62,4		41,4	12,5	6,7	14,7	
2004	338,2	419,1	320,2	56,5	30,1	12,3	77		65,9	13,9	10,7	19,8	14,3
2005	358,1	487,4	376,7	60,6	37,4	16,6	70,3	23,8	69,1	15	20,3	27	14,5
2006	370,1	379,4	262,4	23	23,2	70,8	61,4	20,5	38,3	13,2	19,8	18,3	14,3
2007	390,1	388,6	260,7	23	25,3	79,7	65	16,8	34,6	14,2	21	17,1	14,5
2008	405	401,7	269,5	24	30,3	77,9	72,3	17,5	33,3	15,1	22,6	15,2	15,1
2009	409	432,5	293,4	23,1	36	80,1	75,1	20,9	33	24,5	22,7	15,2	15,3
2010	393,3	467,8	323,5	21,4	41,7	81,2	85,9	23,3	35,6	29	23,6	16,7	16,3
2011	459,6	538											
2012	470	?											

Budget détaillé des frais de justice, en millions d'euros