

N° 373039

Syndicat national des magistrats

Force Ouvrière

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 3 juin 2015

Lecture du 26 juin 2015

CONCLUSIONS

M. Xavier de LESQUEN, rapporteur public

I. La prise en charge par l'État des frais de procédure engagés à l'initiative ou sous la direction ou le contrôle des magistrats, notamment par des officiers de police judiciaire de la police et de la gendarmerie, tel les prescriptions d'expertises, d'analyses ou de traductions, est l'un des traits essentiels de la procédure inquisitoire existant en France pour la justice criminelle, correctionnelle et de police.

Le principe de gratuité de ces frais, dit « de justice », ou plus exactement de leur prise en charge par l'État, a été affirmé par la loi la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale, et figure à l'article 800-1.

L'enveloppe budgétaire des frais de justice n'a cessé d'augmenter : de l'ordre de 250 M€ en 1998, elle est passée à près de 460 M€ en 2014. La Cour des comptes a été saisie à deux reprises par la commission des finances du Sénat d'enquêtes portant sur ce sujet, qui ont donné lieu à un rapport dressé en 2005¹ et à une communication en septembre 2012.

Bien que près de 60% des prescriptions émanent d'officier de police judiciaire, les frais de justice sont supportées par le budget du ministère de la justice, au sein duquel ils représentent de l'ordre de 7 % des crédits budgétaires, 25 % des dépenses de fonctionnement et près des deux tiers des dépenses de fonctionnement hors personnels du programme « services judiciaires » (source : Cour des comptes 2012).

Un effort de rationalisation de ces dépenses a été engagé à compter de 2005, au vu de recommandations de la Cour des comptes et dans la perspective de la première loi de finances faisant application des nouvelles règles budgétaires et comptables résultant de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les crédits consacrés aux frais de justice, jusque là évaluatifs, devenant limitatifs à compter de 2006. Il a produit des résultats

¹ Rapport adressé le 18 novembre 2005 à la commission des finances du Sénat, publié au rapport d'information du Sénat n° 216 – session ordinaire de 2005-2006 du 22 février 2006.

sensibles sur la période 2006/2010 mais face à la reprise de la croissance accélérée des frais de justice à compter 2011, et au vu là encore de recommandations de la Cour des comptes et d'un rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des services judiciaires de juin 2011, de nouvelles mesures ont été prises.

II. Le décret attaqué n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice intervient dans ce contexte. Il répond à l'un des objectifs exprimés par ces rapports tendant à mieux définir les frais de justice criminelle, correctionnelle et de police qui en, en vertu de l'article 800 du code de procédure pénale, sont déterminés par décret en Conseil d'Etat.

Il modifie à cette fin l'article R. 92 du code qui comporte l'énumération de ces frais. Il supprime notamment l'un des items, créé par un décret du 23 février 1959² au 9° de la liste, devenu depuis 10°, et visant « les indemnités allouées aux magistrats et greffiers au cas de transport pour exercer un acte de leur fonction » dans les cas prévus à l'article 200 du code, notamment pour les transports effectués en matière criminelle, correctionnelle ou de police, dans les cas prévus par le code de procédure pénale ou par des lois spéciales, ou encore pour ceux du président de la chambre de l'instruction à l'effet de s'assurer du bon fonctionnement des cabinets d'instruction du ressort de la cour d'appel.

L'objectif affiché par le gouvernement est d'instituer une distinction plus nette entre les frais de justice et les frais de fonctionnement courant des juridictions judiciaires, les dépenses de frais postaux liés aux procédures judiciaires ayant déjà été sorties de l'enveloppe des frais de justice en 2012, les soulageant de 55 M€³. L'effet de la mesure visant les frais de transport des magistrats et greffiers est plus modeste, les frais en cause représentant environ 1 M€ par an.

C'est la disposition sur laquelle se concentre la critique du syndicat requérant.

III. Il est d'abord soutenu que le décret est intervenu au terme d'une procédure irrégulière, faute d'avoir été précédé de la consultation de la commission permanente d'études instituée par un arrêté du garde des sceaux du 22 décembre 1977, dont la vocation est d'éclairer ce dernier par des avis rendus sur les problèmes concernant le statut des magistrats de l'ordre judiciaire, les structures judiciaires et les conditions de fonctionnement et d'équipement des juridictions mais qui peut également être consultée sur les projets législatifs et réglementaires élaborés à l'initiative du ministère de la justice et ayant une incidence directe sur le fonctionnement des cours et tribunaux. Une telle faculté ne peut cependant être regardée que comme facultative, le garde des sceaux ne disposant au demeurant pas de la compétence pour imposer au Premier ministre une obligation de consultation dans l'exercice de sa compétence réglementaire générale. Vous pourrez donc écarter le moyen.

² Décret n°59-318 du 23 février 1959 portant règlement d'administration publique pour l'application du code de procédure pénale.

³ cf. Rapport général n° 156 (2013-2014) de M. Edmond Hervé, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi de finance 2014.

IV. Plus sérieux est le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Par vos décisions d'assemblée du 6 décembre 2002, T... et A... (240028 ; 221319 ; au Rec.), vous avez affirmé qu'en vertu des principes généraux applicables à la fonction de juger, toute personne appelée à siéger dans une juridiction doit se prononcer en toute indépendance et sans recevoir quelque instruction de la part de quelque autorité que ce soit.

Le Conseil constitutionnel avait déjà reconnu la valeur constitutionnelle du principe d'indépendance (cf. sa décision n° 92-305 DC du 21 février 1992 sur la loi organique modifiant l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, cons. 64), déduit de l'article 64 de la Constitution pour les magistrats judiciaires et de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789⁴ pour les autres magistrats ou les personnes appelées à exercer la fonction de juger : voyez par exemple la décision n° 2010-10 QPC du 2 juillet 2010, pour la commission départementale d'aide sociale, par laquelle il affirme que l'indépendance est indissociable de l'exercice des fonctions judiciaires ou juridictionnelles.

Le principe d'indépendance est évidemment applicable au juge d'instruction : voyez la décision 80-127 DC du 20 janvier 1981, statuant sur les éphémères dispositions donnant au président de la chambre d'instruction un pouvoir de contrôle administratif sur le juge d'instruction, permettant qu'il demande des rapports sur l'état des affaires, convoque les juges d'instruction, visite leur cabinet et prenne connaissance des dossiers. Après avoir rappelé que les pouvoirs ainsi attribués au président de la chambre d'accusation pour l'application du premier alinéa de l'article 220 du code de procédure pénale sont simplement destinés à lui permettre de vérifier la mise en état des dossiers de façon à éviter tout retard injustifié dans l'information, le Conseil constitutionnel a estimé que les dispositions litigieuses ne permettent pas au président de la chambre d'accusation de guider le choix des décisions du juge d'instruction ni de les réformer et que, dès lors, les pouvoirs donnés à ce magistrat de la cour d'appel dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice ne portent pas atteinte à l'indépendance du juge d'instruction.

V. Il est soutenu que la soumission des frais de transport des magistrats en matière criminelle, correctionnelle ou de police, non plus au régime des frais de justice, mais à celui des frais courants, place le magistrat, et particulièrement le juge d'instruction, sous la dépendance de l'autorité hiérarchique du chef de cours qui pourra refuser la prise en charge des frais sans voie de recours de la part du magistrat.

Apparaît ici une illustration de la difficile conciliation entre le principe d'indépendance du magistrat et les nécessités pratiques de la gestion administrative.

⁴ « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »

Le principe d'indépendance du juge d'instruction dans la conduite de l'instruction est garanti par le code de procédure pénale, son article 81 disposant qu' « il procède conformément à la loi à tous les actes d'information qu'il juge utiles à la manifestation de la vérité », l'article 93 précisant qu'il peut se transporter avec son greffier sur toute l'étendue du territoire national, « si les nécessités de l'information l'exigent », notamment en vertu de l'article 112 pour entendre « un témoin est dans l'impossibilité de comparaître ».

Les mesures d'instruction générant des frais inclus dans les frais de justice n'échappent cependant pas aux nécessités de la gestion, certes adaptée à leur nature. La partie réglementaire du code de procédure pénale définit dans le détail le tarif des divers types de frais énumérés à l'article R. 92, parfois par renvoi à un arrêté du ministre, ce que permet l'article 800 du code de procédure pénale dans sa rédaction modifiée en 2006 pour faciliter la mise en œuvre de politiques de rationalisation, s'agissant par exemple des frais des opérateurs de communications électroniques ou encore des analyses de traces biologiques.

Le juge d'instruction demeure cependant maître de la prescription, seules certaines dépenses faisant l'objet d'un contrôle : il en est ainsi des frais d'expertise dont le montant prévu est supérieur à 460€, l'estimation devant, sauf urgence, être communiquée au ministère public qui peut présenter des observations voir saisir, par l'intermédiaire du procureur général, le président de la chambre de l'instruction, qui statue dans les huit jours par une décision qui ne peut faire l'objet de recours (cf. article R. 107 du code).

Par ailleurs, les frais de justice font l'objet de modalités de paiement dérogatoires aux règles générales de la comptabilité publique : en vertu de l'article R. 225, la vérification de la réalité de la dette et de son montant est certifiée par le greffier, après avoir procédé s'il y a lieu aux redressements nécessaires, le refus de certification ne pouvant être surmonté que par une réquisition du ministère public aux fins de taxe. Le paiement des frais est ensuite effectué par le régisseur d'avances au vu d'un état ou d'un mémoire de la partie prenante certifié ou taxé, le régisseur pouvant, en cas de désaccord sur la certification, demander au ministère public de prendre des réquisitions aux fins de taxe (art. R. 233).

VI. Les dépenses de transport des magistrats inclus dans frais de justice bénéficiaient donc de ces dispositions particulières, les indemnités étant calculées sur la base des règles relatives aux conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils de l'Etat (cf. article R. 201).

Basculant dans les dépenses courantes, elles deviennent soumises aux règles générales de la comptabilité publique et du fonctionnement des juridictions. Les conditions de remboursement des frais demeurent donc inchangées, mais les modalités de leur engagement diffèrent, le déplacement supposant, en vertu de l'article 2 du décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat, l'existence d'un ordre de mission pour une durée totale qui ne peut excéder douze mois, pour tout agent qui se déplace, pour l'exécution du service, hors de sa

résidence administrative et hors de sa résidence familiale. Et l'ordre de mission doit être signé par le chef de service.

S'agissant des magistrats du siège, auxquels ce texte est applicable, cette compétence échoit au premier président de la cour d'appel qui, en vertu de l'article R. 312-65 du code de l'organisation judiciaire, assure par délégation du garde des sceaux l'administration des services judiciaires dans le ressort de la cour d'appel, conjointement avec le procureur général, et qui est également et toujours conjointement ordonnateur secondaire des dépenses et des recettes des juridictions de leur ressort relatives au personnel, au fonctionnement et aux interventions en vertu de l'article D. 312-66 de ce code.

On constate donc que la décision du magistrat de se déplacer pour les besoins de l'instruction, qui procède de son libre choix, se trouve soumise à une forme de contrôle administratif préalable, exercé par un magistrat, dans le cadre de responsabilités administratives qui lui échoient en vertu d'un acte réglementaire qui le place dans la position d'une autorité délégitaire du ministre, et qui exerce sur les magistrats de la juridiction une réelle autorité administrative.

Faut-il y voir un motif d'illégalité du décret ? Il ne sous semble pas.

Le principe d'indépendance des magistrats, de caractère constitutionnel et garanti par la loi, s'impose en effet aux impératifs de gestion qui résultent du décret, ce dernier ne pouvant être regardé comme les remettant en cause. Il s'en déduit que le pouvoir administratif du premier président de la cour d'appel est lié par la décision du magistrat qui dispose de la liberté de choix des mesures d'instruction, et notamment de celle de se déplacer.

Il s'en déduit que les modifications apportées par le décret attaqué à la liste des frais de justice énumérés à l'article R. 92 du code de procédure pénale ne sauraient être regardées comme ayant eu pour objet ou pour effet de subordonner la réalisation de déplacements jugés nécessaires par le magistrat à une appréciation de l'autorité hiérarchique.

VII. Cette réponse de principe peut paraître peu opérante face aux possibles pratiques d'obstruction que met en avant le syndicat requérant. Trois éléments de réponse permettent d'atténuer ces craintes.

Vous pourrez d'abord considérer qu'il appartient au ministre d'organiser les modalités particulières d'engagement de ces frais dans le respect du principe d'indépendance. Il nous semble qu'il est compétent à cette fin : vous avez déjà eu l'occasion de préciser le pouvoir propre d'organisation du service du garde des sceaux dans une circonstance où devaient être conciliés le principe d'indépendance et les exigences de la bonne administration. Il s'agit de votre récente décision Association des médecins urgentistes de France et autres du 26 décembre 2012 (347093, aux T.), relative à une circulaire organisant les modalités de réquisition d'experts médicaux pour les actes de médecine légale, dont vous avez jugé qu'elle ne saurait être regardé ni comme ajoutant des règles nouvelles de procédure pénale relevant, en vertu de l'article 34 de la

Constitution, de la seule compétence du législateur, ni comme des mesures réglementaires prises pour l'application de ces règles, relevant du pouvoir réglementaire du Premier ministre.

Par ailleurs, on peut se demander, au vu du partage de compétence entre les deux ordres de juridiction tracée par l'arrêt de principe du Tribunal des conflits du 27 novembre 1952, Préfet de la Guyane, au Rec. p. 642 (GAJA n° 68), si la juridiction administrative ne serait pas compétente pour connaître du refus de prendre en charge des frais de transport ou d'une action en responsabilité contre l'État pour défaut de remboursement des frais engagés. Le pouvoir de l'autorité administrative sur la nécessité de service étant lié dès lors que la décision de déplacement se rattache à la conduite de l'instruction, le litige relatif à la prise en charge des frais se distingue de l'exercice de la fonction juridictionnelle pour ne porter que sur la procédure administrative. Mais nous admettons que cette solution n'est pas évidente.

Enfin, il convient de préciser que l'indépendance du magistrat ne le soustrait pas aux contraintes de gestion qui résulte des ressources que le Parlement met à la disposition du service public de la justice : la qualité du service rendu à la société dépend donc nécessairement de la capacité des acteurs, en l'espèce le chef de juridiction et l'assemblée des magistrats, à utiliser en bon intelligence les ressources disponibles.

Pour les raisons dites et au bénéfice d'une interprétation neutralisant du décret, nous vous proposons de rejeter la requête.

Tel est le sens de nos conclusions.