

Projet de règlement grand-ducal

portant fixation des indemnités et tarifs en cas de réquisition de justice.

Avis du Conseil d'Etat

(10 novembre 2009)

Par dépêche du Premier Ministre, Ministre d'Etat, du 4 décembre 2007, le Conseil d'Etat a été saisi du projet de règlement grand-ducal sous rubrique qui a été élaboré par le ministre de la Justice.

Au texte du projet étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles.

*

Considérations générales

Le présent projet de règlement grand-ducal poursuit, d'après l'exposé des motifs, un double objectif: remplacer le mécanisme actuel des indemnités à allouer en cas de réquisition de justice, par un nouveau système simplifié, transparent et adapté aux besoins de la pratique; clarifier la question du contrôle des tarifications de fixation d'indemnités et les rôles respectifs des autorités judiciaires et des organes financiers de l'Etat.

Le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs du projet de règlement sous examen dans leur volonté de régler plus clairement ces questions alors que l'administration de la justice, notamment en matière pénale, est tributaire du recours à des tiers dont l'intervention doit être rémunérée selon des critères sûrs et transparents. Le Conseil d'Etat relève, toutefois, d'emblée la complexité des méthodes de calcul et des tarifs selon les différentes situations envisagées, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes au niveau des facturations et risque de donner lieu à des différends avec les techniciens commis.

Le Conseil d'Etat ne met pas en cause l'impératif d'assurer un contrôle budgétaire des dépenses afférentes. Il faut toutefois se rendre à l'évidence qu'un système de tarification, selon des barèmes assez stricts, et une diminution afférente du pouvoir de tarification reconnu traditionnellement aux autorités judiciaires vont rendre plus difficile le recours à des experts hautement qualifiés, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes, notamment dans les procédures pénales. Dans toute une série de dispositions, le projet de règlement investit d'ailleurs l'autorité de réquisition de certaines compétences au niveau de l'appréciation des montants facturés ou à facturer, ce qui maintient l'actuel système de

taxation ou transforme l'autorité de réquisition en organe de révision des facturations.

Le projet de règlement entend instituer un système unique valant pour l'ordre judiciaire et pour l'ordre administratif; pour l'ordre judiciaire sont visées toutes les matières, civile, commerciale, et pénale. Le Conseil d'Etat fait observer que le règlement sous examen ne va pas mettre un terme à la diversité des régimes alors qu'il ne concerne pas la question des frais et indemnités devant les juridictions sociales. Dans les procédures devant le Conseil arbitral et le Conseil supérieur des assurances sociales, la fixation des indemnités des témoins et experts est réglée, à l'heure actuelle, par un règlement grand-ducal du 22 janvier 2009, qui a été adopté par la voie de l'urgence. Ce règlement est basé sur l'article 454, alinéa 8, du Code de la sécurité sociale et abroge le règlement ministériel du 4 décembre 2003 fondé sur l'article 45 du règlement grand-ducal du 24 décembre 1993 déterminant en application de l'article 294 du Code des assurances sociales la procédure à suivre devant le conseil arbitral et le conseil supérieur des assurances sociales, ainsi que les délais et frais de justice.

Le Conseil d'Etat constate un certain flottement au niveau de la terminologie utilisée. Le règlement de 1972, que le règlement sous examen entend abroger, porte sur « la fixation des indemnités à allouer en toutes matières ». La loi sur l'organisation judiciaire vise « les tarifs des frais de justice ». La loi portant organisation des juridictions de l'ordre administratif reprend le concept de « tarif des frais » en ajoutant le terme « dépens ». Le Conseil d'Etat considère qu'il s'agit moins de fixer les indemnités et tarifs que de déterminer les tarifs des indemnités, voire des frais de justice, pour rester dans la terminologie des deux lois de base. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de donner au règlement sous examen l'intitulé suivant: « *Règlement grand-ducal portant tarif des indemnités et frais de justice* ».

Le Conseil d'Etat propose, au niveau des visas, de procéder à une référence spécifique à l'article 98 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire et à l'article 82 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit, à la première phrase, le champ d'application du règlement. Le concept « toutes matières » doit, ainsi qu'il a été développé ci-dessus, être vu dans le contexte des deux lois de base, celle sur l'organisation judiciaire et celle sur les juridictions administratives. Le Conseil d'Etat peut accepter que la liste actuelle des « témoins, experts et interprètes » figurant dans le règlement de 1972, précité, soit complétée par une référence aux « techniciens », ce qui permet notamment de couvrir des professionnels de la santé intervenant à l'occasion de procédures du chef d'infraction à la législation routière ou encore des traducteurs.

Le Conseil d'Etat peut encore marquer son accord avec la consécration des concepts de « réquisition, convocation ou désignation », ce

qui permet de couvrir toutes les hypothèses où la justice fait appel au savoir d'un tiers.

Seront également couvertes les hypothèses prévues à l'article 36 du Code d'instruction criminelle autorisant les officiers de police judiciaire à recourir à des personnes qualifiées qui doivent prêter serment à moins qu'elles ne figurent déjà sur la liste des experts assermentés. Le recours à ces personnes qualifiées revient à une désignation au sens de la disposition sous examen. Le Conseil d'Etat considère dès lors que, d'un point de vue purement juridique, une référence spécifique aux officiers de police judiciaire ne s'impose pas. Il peut néanmoins concevoir l'utilité pratique d'une telle précision dans le règlement en projet. Il est toutefois évident que l'officier de police judiciaire ne peut être visé par les dispositions qui investissent l'autorité de réquisition de certains pouvoirs en matière de fixation de tarifs, d'autorisations préalables ou de redressement de notes.

Le second alinéa exige la désignation précise du témoin, expert, interprète ou technicien. Le Conseil d'Etat préconise la formulation suivante « ... indiquer la personne physique ou morale », alors que, à défaut de précision sur la personnalité juridique, une entreprise, organisation ou institution ne saurait ni assumer la responsabilité de son intervention dans une procédure ni toucher une indemnisation.

Article 2

L'article sous rubrique fixe l'indemnisation des témoins. Le Conseil d'Etat approuve les deux modifications apportées au texte du règlement actuel qui consistent à fixer les indemnités par demi-journée et à étendre l'indemnisation aux personnes accompagnant un témoin infirme ou trop jeune. Même s'il est conscient que le fait de témoigner constitue un devoir citoyen, le Conseil d'Etat s'interroge sur le montant de l'indemnité qui est loin de couvrir la perte de salaire d'un témoin obligé de prendre quelques heures de congé pour remplir ce devoir. L'exclusion de l'indemnité pour les agents de l'Etat, témoignant en cette qualité, est compréhensible, alors que ces derniers sont considérés comme exerçant leur activité professionnelle. Le Conseil d'Etat propose d'exclure également les agents des communes et des établissements publics.

Article 3

L'article sous rubrique règle l'indemnisation des médecins. Deux précisions sont apportées; il doit s'agir d'une prestation immédiate et cette prestation doit consister dans une consultation ou une visite ou dans une prise de sang. Le Conseil d'Etat comprend l'objectif poursuivi par les auteurs du projet de règlement qui ne visent que la « prestation immédiate », notamment dans le domaine des infractions à la législation routière; il faut toutefois être conscient que l'imprécision de cette notion risque de conduire à des difficultés dans la pratique.

Le Conseil d'Etat comprend l'article sous rubrique en ce sens que toute prestation médicale qui n'est pas immédiate relève d'une tarification différente. Les médecins seront-ils rémunérés au titre du barème fixé par

l'article 4 ou selon le barème appliqué dans le secteur conventionné? Une précision sur ce point serait utile.

Le second alinéa de l'article 3 précise que l'indemnisation couvre le déplacement et l'activité, qu'elle soit médicale ou administrative. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la signification des termes « contraintes particulières inhérentes à une réquisition » qui sont également censées être couvertes par l'indemnité forfaitaire. Ne serait-il pas plus approprié de dire que « ce montant constitue une indemnisation forfaitaire couvrant tous les frais liés au déplacement et à l'activité tant médicale qu'administrative du médecin ... »?

Article 4

L'article sous rubrique fixe le barème des indemnités pour les experts, interprètes et techniciens. Le texte soulève une série de questions.

Dans un régime où le pouvoir de « taxe » des indemnités par l'autorité judiciaire se trouve diminué par les impératifs du droit budgétaire, il est difficile d'admettre que l'auteur de la réquisition puisse « autoriser des tarifs plus élevés, fixés à un niveau approprié et équitable », fût-ce dans la limite du double du montant prévu par le règlement. Dans la logique du système, tel qu'il est conçu par les rédacteurs du projet, l'auteur de la réquisition ne dispose plus du droit de taxer et se limite à certifier l'exactitude des déclarations.

D'un point de vue purement formel, il est proposé d'omettre le terme « auxiliaire de la justice » qui a une acception bien précise et qui ne figure ni à l'article 1^{er} ni à la première phrase de l'article 4.

La troisième phrase de l'article sous examen devrait selon le Conseil d'Etat avoir la teneur suivante:

« Le taux de la vacation horaire peut être porté jusqu'au double du taux de base, pour les experts et techniciens qui doivent disposer, pour l'accomplissement de leur mission, d'une qualification (*suite inchangée*). »

Dans la quatrième phrase relative aux experts venant de l'étranger, le Conseil d'Etat propose d'omettre les termes « reconnus par les autorités judiciaires », alors que techniquement, il n'appartient pas aux autorités judiciaires, dans les Etats limitrophes du Luxembourg pratiquement concernés par cette disposition, de « reconnaître » des tarifs officiels. Le caractère officiel du tarif devrait suffire pour s'y référer.

En ce qui concerne la facturation des fournitures et frais de bureau, le Conseil d'Etat propose de supprimer la référence à la certification en vertu de l'article 12, alors que le mécanisme de la certification vaut de toute façon pour l'ensemble des déclarations.

Pour ce qui est de la dernière phrase, le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée juridique du mécanisme d'autorisation de consulter un tiers que doit obtenir l'expert ou le technicien commis. En principe, la consultation ponctuelle d'un tiers devrait être englobée dans la mission qui est impartie à

l'expert et les frais éventuels couverts par sa propre indemnisation. S'il n'est pas capable d'exécuter la mission à lui seul et si le recours à un autre technicien s'impose, il serait plus cohérent de procéder à une réquisition supplémentaire. Se pose encore la question de la prise en compte des barèmes appliqués au Luxembourg par des professions réglementées qui excèdent les taux prévus par le règlement et de l'égalité de traitement entre le technicien étranger qui peut demander un taux plus élevé et le technicien national.

Si les auteurs du projet entendent maintenir le texte actuel, il y aura en tout cas lieu de remplacer le concept de « auxiliaire de justice » par celui de « technicien ». De même, il faudrait remplacer les mots « prendre d'autres avis qualifiés » par la formulation « prendre l'avis d'autres experts ou techniciens », conformément au texte de l'article 18 du règlement actuel.

Article 5

L'article sous rubrique est repris de l'article 10 du règlement actuel de 1972. Le mécanisme de réduction par l'autorité judiciaire se comprend dans un mécanisme où cette autorité procède à une taxation des indemnités sollicitées. Dès lors que sa compétence se limite à une certification de l'exactitude des déclarations, elle n'est plus compétente pour procéder à une réduction qui s'analyse d'ailleurs en mécanisme de sanction. L'article sous rubrique, tout comme l'article 4, illustre la difficulté de réduire le rôle de l'autorité judiciaire à celui d'une certification de l'exactitude des déclarations, tout en réservant la fixation des montants aux règles budgétaires. Cette incohérence est particulièrement apparente quand il est proposé d'investir l'autorité de la compétence de fixer en cas de retard le taux à appliquer.

Si les auteurs du projet de règlement entendent abandonner le régime actuel, on ne saurait envisager une réduction des indemnités pour retard prononcée à titre de sanction par l'autorité judiciaire. Quelle pourrait être la solution? Ou bien l'autorité tolère le retard, et l'expert touchera le montant dû selon le barème prévu par le règlement. Ou bien le retard devient intolérable, et l'autorité dessaisira l'expert pour procéder à la nomination d'un autre technicien. Aucune indemnisation ne sera due dans ce cas; encore faut-il que la réquisition indique un délai pour l'accomplissement de la mission et précise qu'aucune indemnisation ne sera versée en cas de dessaisissement.

Le maintien d'un droit de sanction dans le chef de l'autorité à l'origine de la réquisition pose encore le problème des voies de recours. Alors que le règlement de 1972, dans la logique d'un pouvoir de taxation de l'autorité judiciaire, institue, à l'article 20, un système de recours, le projet de règlement sous examen en fait logiquement abstraction. Logiquement, le mécanisme des recours en matière administrative devrait s'appliquer. Encore faut-il savoir quel est l'acte faisant grief, la réduction de l'indemnité par l'autorité de réquisition ou la décision de l'autorité budgétaire? A l'égard de quelle autorité s'appliquera la procédure administrative non contentieuse?

Article 6

L'exclusion de l'application de l'indexation ne soulève pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. On peut toutefois s'interroger sur la nécessité de cette précision alors que c'est l'application du mécanisme d'indexation qui devrait être expressément prévue.

En ce qui concerne l'inclusion d'office de « toutes taxes », le Conseil d'Etat considère que logiquement la taxe sur la valeur ajoutée est incluse.

Article 7

La référence au régime des frais de route et de séjour des fonctionnaires de l'Etat pour la fixation des indemnités ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat constate que seul est réglé le déplacement à l'étranger. Comment seront calculés les frais de déplacement d'experts étrangers au Luxembourg?

Dans la suite de ses observations sur le rôle de l'autorité de réquisition, le Conseil d'Etat s'interroge sur la compétence qui est conférée à cette autorité d'autoriser un déplacement à l'étranger dans le cadre de l'article 4. Ici encore l'ancien système de taxation offrait une base claire pour la prise en considération de tels frais. Etaient exclus des frais qui s'avéraient non justifiés sur base de la prestation accomplie. Il est difficile d'imaginer comment l'autorité de réquisition puisse apprécier, en cours d'expertise, le bien-fondé d'une mission à l'étranger.

Article 8

Cet article ne donne pas lieu à observation, sauf qu'il y a lieu de lire « par une autorité judiciaire et par la police grand-ducale » au lieu de « par une autorité de justice et de police ».

Article 9

L'article sous rubrique envisage le cas de figure de prestations dont le coût ne peut être calculé selon le système des vacations horaires et qui dépasse 500 euros et s'étend sur plus de 15 jours. Le paiement sera effectué sur la base d'un devis présenté par le technicien et accepté par l'autorité de réquisition. Le Conseil d'Etat note que, ici encore, l'autorité de réquisition assume un rôle qui va au-delà de la simple certification au sens de l'article 12. Ici encore le projet de règlement revient à un système de taxation traditionnel.

Le Conseil d'Etat comprend le texte en ce sens que les conditions du dépassement de la somme de 500 euros et de la durée de 15 jours sont cumulatives. Est-ce que la référence au seul montant ne serait pas à la fois suffisante et plus appropriée? Dans cet ordre d'idées, ne serait-il pas indiqué de fixer le montant à un niveau plus élevé?

Article 10

L'article sous examen prévoit des majorations pour les prestations effectuées la nuit, les dimanches ou jours fériés. Il n'appelle pas d'observations particulières.

Article 11

L'article 11 énonce deux règles. La première porte sur l'application du régime d'indemnités au technicien à partir de l'acceptation de la mission. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la nécessité de préciser cette règle. Il est évident que le technicien qui accepte une mission doit, les règles de la liberté contractuelle n'étant pas applicables, se soumettre au régime légal et réglementaire prévu. S'il était besoin de rappeler le régime d'indemnisation, cela pourrait utilement être fait dans la réquisition.

La seconde règle porte limitation du nombre des vacations horaires par jour, par semaine et par mois. Tout dépassement doit être dûment motivé et l'auteur de la réquisition est responsable du respect de ces limites. Cette disposition, qui n'est pas sans rappeler des dispositions du Code du travail, n'a de l'avis du Conseil d'Etat pas sa place dans le règlement. S'il s'agit d'éviter des facturations abusives ou malhonnêtes, d'autres mécanismes de contrôle s'imposent. Comment peut-on imposer à un expert étranger, hautement qualifié, exerçant une profession libérale, le respect d'horaires de travail ou l'obliger à justifier le dépassement de certaines limites? Quelle est la portée de la responsabilité de l'auteur de la réquisition dans le respect de ces limites? Devra-t-il « sanctionner » le prestataire en opérant une réduction des montants facturés ou est-il responsable vis-à-vis de l'autorité budgétaire?

Article 12

Cet article prévoit un mécanisme de certification des déclarations par l'auteur de la réquisition. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la mission de rectification qui est assignée à l'autorité de réquisition. Dans la logique de la vérification de l'exactitude de la déclaration, l'autorité de réquisition ne peut pas procéder d'office à des rectifications. Sous réserve du redressement d'erreurs purement matérielles, l'autorité peut uniquement certifier l'exactitude de la déclaration ou refuser cette certification. Une rectification ne peut être opérée que par le déclarant ou du moins de l'accord du déclarant. Si la rectification signifie redressement sur le fond, on revient au système actuel de la taxation. Le Conseil d'Etat considère qu'il y a lieu d'omettre la référence à la rectification, sinon de préciser que celle-ci doit être l'œuvre de l'auteur de la déclaration.

Articles 13 et 14

Ces dispositions n'appellent pas d'observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2009.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer