



Chambre régionale des comptes
du Centre

MINISTÈRE PUBLIC

Audience solennelle du 12 mars 2007

Communication du commissaire du gouvernement

*

Je vous remercie Monsieur le président de m'avoir donné la parole. Le ministère public se joint naturellement aux propos de bienvenue que vous venez d'adresser à l'ensemble des personnalités qui ont tenu à répondre à l'invitation de la chambre. Par leur assistance fidèle, elles font grand honneur à la juridiction et nous ne pouvons que les en remercier chaleureusement.

En préambule, je voudrais également souhaiter la bienvenue aux magistrats que nous venons d'installer. Ils rejoignent la liste déjà longue des 156 personnes, dont 59 magistrats, ayant exercé des fonctions à la chambre des comptes du Centre depuis sa création.

*

Il y a 25 ans, presque jour pour jour, était publiée la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions dont l'article 84 créait les chambres régionales des comptes. Ainsi naquit avec ses homologues la chambre régionale des comptes du Centre qui trouva refuge d'abord rue Bannier avant finalement de s'installer rue d'Escures en 1988.

Depuis les origines jusqu'à la formalisation introduite par la LOLF, participant à la « mission de conseil et de contrôle des pouvoirs publics », les actions des juridictions financières sont de trois types :

- le jugement des comptes des comptables publics ;
- l'examen de la gestion des organismes inscrits à leur programme de vérification ;
- le contrôle des actes budgétaires dont elles sont saisies.

L'activité juridictionnelle se limitait à quelques 48 jugements de comptes de 1983 à début 1985 mais elle a rapidement atteint un régime de croisière en passant à 1 156 dès 1987. Aujourd'hui, à l'aune des 2 000 comptabilités publiques du ressort de la chambre, le nombre de jugements rendus en 2006 s'élève à 575, ce qui est bien en corrélation avec la périodicité quadriennale des contrôles.

L'examen de la gestion quant à lui a connu une progression notable ces dernières années pour s'établir à 29 rapports d'observations définitives en 2006. Son cadre a toutefois bien changé depuis les origines sous l'effet de plusieurs réformes importantes. Ainsi, l'entretien préalable à la formulation des observations destinées à l'ordonnateur en fonctions a été introduit dès 1988 et étendu à l'ancien ordonnateur en 1992. Une étape significative a par ailleurs été franchie en 1990 avec l'obligation de communication des observations définitives aux assemblées délibérantes et par suite la possibilité qui a été donnée à toute personne en faisant la demande d'en avoir connaissance. Enfin, la loi du 21 décembre 2001 a donné une définition précise de la notion d'examen de la gestion. Tout récemment, la loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale est venue modifier l'article L. 241-6 du code des juridictions financières en introduisant la disposition suivante : « L'instruction conduite par la chambre régionale des comptes dans le cadre de la préparation du rapport provisoire et confidentiel est menée avec, en particulier, l'ordonnateur dont la gestion est contrôlée ». A l'heure où l'on stigmatise l'inflation législative et réglementaire, il est permis de s'interroger sur la nécessité de cette précision dans la mesure où les ordonnateurs successifs ont d'ores et déjà, de par le code, tous connaissance de la vérification en cours et qu'un dialogue ne manque pas de s'instaurer entre eux et le conseiller rapporteur en tant que de besoin pour la bonne marche de l'instruction.

En ce qui concerne le contrôle budgétaire, la rétrospective historique apporte peu d'enseignements en raison de la quantité variable des procédures liées à des saisines par nature aléatoires. Remarquons simplement que depuis le début de la décennie leur nombre se situe dans une fourchette assez stable allant de 30 à 40 environ. Le contrôle budgétaire instauré en contrepartie de la suppression de la tutelle financière des collectivités locales, sans restreindre en aucune manière le principe de leur libre administration, apparaît avec le recul comme un moyen de renforcer la sécurité financière des budgets locaux.

*

Un long chemin a déjà été parcouru durant ces vingt-cinq années mais le bout de la route n'est pas encore en vue. Plutôt que de s'en plaindre, je pense qu'il faut s'en réjouir car cela montre que notre institution n'est pas figée dans ses habitudes et qu'elle sait s'adapter aux évolutions de la société démocratique dont elle fait partie et dont elle est l'un des outils.

La loi de finances rectificative pour 2006 vient d'apporter plusieurs aménagements à l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 modifiée, pour ce qui concerne le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Si la définition de cette responsabilité n'est que peu modifiée sur le fond et si le législateur maintient la compétence exclusive du ministre des finances en matière de remise gracieuse des débits, des dispositions nouvelles devraient conduire le juge des comptes à pouvoir désormais apprécier la circonstance consécutive de la force majeure. C'est une approche qui tend à confirmer la faculté d'appréciation déjà ouverte en 2004 par la réforme de la responsabilité des comptables du fait des régisseurs qui permet au juge des comptes d'évaluer la gravité des manquements imputables au comptable pour mesurer sa responsabilité dans le cas où apparaîtrait une négligence caractérisée de sa part. Insensiblement, le juge financier est amené à déplacer le centre de gravité de son contrôle juridictionnel d'un regard peut-être objectif des comptes, mais parfois abstrait, vers une dimension plus personnalisée de l'évaluation des conditions d'exercice par le comptable des fonctions qui lui sont dévolues.

Cette évolution est le témoignage d'un mouvement plus général qui voit le mode de fonctionnement des juridictions financières se rapprocher de celui des autres juridictions. Il en est d'autres en cours ou à venir.

Conséquence de l'arrêt Martinie contre France rendue le 12 avril 2006 par la Cour européenne des droits de l'homme, la cour des comptes et les chambres régionales ont été conduites, anticipant une inévitable adaptation du code des juridictions financières, à introduire dans leurs procédures des mesures tendant à ce que soit satisfaite l'exigence du procès équitable. Désormais, les comptables patents susceptibles d'être mis en débet se voient ouvrir le droit systématique à la tenue d'une audience publique à laquelle ils peuvent assister, ayant, s'ils le souhaitent, obtenu communication au préalable des propositions du rapporteur et des conclusions du ministère public, tandis que ceux-ci ne participeront pas au délibéré. La chambre des comptes du Centre a ainsi organisé la première audience publique de cette nature le 17 octobre dernier et cette pratique qui rapproche finalement le juge de son justiciable naturel va tendre à se banaliser.

Dans le même ordre d'idée, se profile une modification majeure avec la probable fin de la règle dite du double arrêt qui s'imposait par la procédure strictement écrite devant le juge des comptes. Là encore, il y a lieu de se préparer à une remise en cause assez sensible de nos procédures qui auront à terme profondément changées sur une période finalement assez brève.

La refonte du règlement général sur la comptabilité publique est aussi en chantier. Les juridictions financières y sont très logiquement associées. Gageons qu'elles seront attentives à ce que cette pierre angulaire de nos finances publiques garde sa cohérence et son caractère opérationnel tout en s'inscrivant dans ce qui émergera comme étant le corpus, enfin stabilisé, de notre droit public financier.

Pourtant, une question d'une grande acuité devra aussi trouver une réponse : il s'agit de la certification des comptes des collectivités territoriales. A l'instar du rôle dévolu par la LOLF à la cour des comptes pour l'Etat, il est inévitable que, sous une forme ou une autre, les chambres régionales devront s'impliquer dans cet exercice difficile mais indispensable. Un équilibre sera alors à établir pour garantir l'indépendance et la complémentarité des fonctions de certification et de contrôle des comptabilités locales, ce qui nécessitera sans doute une réforme de l'organisation du travail des juridictions financières en liaison avec le réseau des comptables publics. Savoir faire face à cette nouvelle mission constituera à l'évidence l'un des défis majeur auquel sera confrontée notre institution pour les années à venir. Ce défi sera d'autant plus difficile à relever que, il ne faut pas s'en cacher, la structure démographique du corps des magistrats laisse entrevoir une réduction sensible des moyens humains à brève échéance, alors que les tâches qui leur sont dévolues ne cessent de croître.

Pour conclure, je crois qu'il demeure important que les juridictions financières veillent à donner la meilleure visibilité à leurs travaux ; la manifestation qui nous réunit aujourd'hui y contribue traditionnellement. Comme le faisait dire avec humour à l'un de ses personnages un dialoguiste célèbre : « La justice, c'est comme la Sainte Vierge, si elle n'apparaît pas de temps en temps, le doute s'installe ! ». A tout le moins, l'année qui vient de s'ouvrir sera l'occasion pour notre institution de se tourner davantage vers l'extérieur pour bien marquer sa présence dans le paysage administratif régional.

Entre le centenaire de la naissance du cubisme avec les célèbres « Demoiselles d'Avignon » ou celui de l'envol du premier hélicoptère, le cinquantenaire du traité de Rome mais aussi du début de la conquête spatiale avec le lancement du Spoutnik, le choix est riche en cette année 2007 en matière de commémorations. Pour ce qui nous concerne, la création de la cour des comptes en 1807 et celle des chambres régionales de l'ère moderne en 1982 suffiront à nous occuper et seront l'occasion au plan national comme au plan local de faire en sorte que chacun de nos concitoyens puisse mesurer l'utilité sociale et le caractère irremplaçable des juridictions financières dans notre démocratie.

Je vous remercie pour votre attention.

Michel ZINGER

