



Chambre régionale des comptes  
de Haute-Normandie

## **AUDIENCE SOLENNELLE DU 23 SEPTEMBRE 2011**

### **DISCOURS DE MONSIEUR MARC BEAUCHEMIN PROCUREUR FINANCIER**

Le Ministère public s'associe aux remerciements et aux paroles de bienvenue que vous venez d'adresser, M. le Président, à toutes les hautes personnalités civiles et militaires qui ont bien voulu répondre à l'invitation de la Chambre.

Que celles-ci soient à nouveau remerciées de la considération et de l'intérêt qu'elles manifestent ainsi à l'égard de notre institution.

M. le Procureur général, croyez que nous sommes honorés et sensibles à votre présence. Elle témoigne de l'estime portée à la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, ainsi qu'à son Ministère public

\*

\* \*

Selon une tradition partagée avec les juridictions judiciaires, il revient au représentant du Ministère public de dresser, lors des audiences solennelles, le bilan d'activité de la Chambre auprès de laquelle il est placé.

Des informations détaillées figurent dans le document qui a été mis à votre disposition, ce qui me permettra d'éviter un fastidieux inventaire en réservant mon propos à quelques données significatives.

Comme vous le savez, l'activité d'une chambre régionale des comptes est partagée entre trois activités principales ; l'examen de la gestion, le contrôle budgétaire et le contrôle juridictionnel.

**S'agissant de l'examen de la gestion**, compétence à laquelle les Chambres régionales des comptes consacrent une part très importante de leurs moyens, la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie peut être légitimement satisfaite puisque 20 rapports d'observations définitives ont été délibérés et notifiés en 2010.

Les 9 premiers mois de 2011 ont d'ores et déjà permis, quant à eux, l'envoi de 21 rapports d'observations définitives.

Ces contrôles sont d'une particulière actualité, portant sur la gestion des intercommunalités, la situation financière des hôpitaux, le risque de dette des collectivités locales, la politique de la ville, le fonctionnement des SDIS, la collecte et l'élimination des déchets ou encore la gestion consulaire.

Une part importante de ces travaux, alimentent les enquêtes nationales transversales auxquelles la Chambre est associée, soit avec la Cour des comptes, soit avec d'autres Chambres régionales des comptes. La Chambre a par ailleurs examiné la gestion d'entités plus spécifiques tel que le Centre de ressources informatique de Haute-Normandie, que chacun connaît sous le sigle CRIHAN ou bien encore la gestion et la gouvernance de l'établissement public de coopération culturelle gestionnaire du Théâtre des Arts.

Des travaux sont encore en cours sur l'enseignement supérieur, et plus particulièrement sur l'enseignement consulaire.

La Chambre a eu la satisfaction de voir ces travaux largement relayés tant dans la presse locale que dans la presse nationale, le journal d'activité qui vous a été remis en témoigne.

L'année 2010 a vu s'achever un cycle quinquennal de programmation des contrôles de tous les grands comptes de notre Région. Je vous rappelle que 20 % des comptes (toutes collectivités et établissements publics confondus) concentrent 80 % des dépenses placées sous le contrôle de la Chambre.

A compter de 2011, les principes de programmation ont évolué dans la perspective d'une optimisation de nos moyens au service de l'objectif de neutralité et d'objectivité qui préside aux travaux de la Chambre.

Vous aviez, M. le Président, exposé en détail, lors de l'audience de septembre dernier les nouvelles modalités de cette programmation.

Renonçant à la régularité avec laquelle la Chambre revenait, tous les cinq ans, contrôler la gestion des plus grands comptes, vous proposiez un allongement de ce délai dès lors que les contrôles antérieurs, ne révélaient pas de dysfonctionnement préoccupant ; à l'inverse, le suivi de recommandations importantes pouvait justifier une programmation plus resserrée.

Le suivi des recommandations doit en effet être une préoccupation majeure de la Chambre, ne serait-ce que pour donner acte aux organismes qui tiennent compte de ses observations de leur effort pour une meilleure gestion des deniers publics.

Enfin, vous annoncez, pour les plus gros comptes, la perspective d'investigations limitées mais plus fréquentes.

Il est naturellement trop tôt pour évaluer l'impact de ce nouveau dispositif de programmation sur les travaux de la Chambre, mais j'ai toutefois noté qu'il n'excluait pas, chaque fois que nécessaire, la mise en œuvre d'un contrôle de régularité des procédures, contrôle auquel le Ministère public est particulièrement attaché.

**S'agissant du contrôle budgétaire**, le nombre d'avis rendus en 2010 (28) et (10 pour les 8 premiers mois de 2011), marque une légère inflexion après l'augmentation constatée ces 4 dernières années.

Le contrôle budgétaire est une activité que la Chambre ne maîtrise pas, puisqu'elle est saisie par des personnes extérieures.

Il existe deux cas de saisines budgétaires :

– celles à la seule initiative du représentant de l'Etat qui portent sur la sincérité des budgets ou sur le caractère excessif du déficit des comptes administratifs.

– celles, à la différence du cas précédent, ouvertes à toutes personnes privées ou publiques qui y ont intérêt et qui portent sur la reconnaissance par la Chambre du caractère obligatoire d'une dépense.

➤ Les saisines d'initiatives préfectorales enregistrent, jusqu'en 2010, une hausse régulière portant plus particulièrement sur les déficits de clôture des collectivités ou établissements publics. Les premiers mois de l'année 2011 semblent toutefois marquer un infléchissement de cette tendance puisqu'aucune saisine n'a été enregistrée depuis janvier dernier pour déficit de clôture. Les saisines relatives à la sincérité des budgets restent globalement stables.

Sur les 38 avis émis par la Chambre durant les 18 derniers mois, la moitié concernaient encore des collectivités présentant ou ayant présenté des déficits importants de leur compte administratif.

Dans certains cas, face à des situations fortement dégradées et aux origines anciennes, les avis rendus par la Chambre ont comporté des plans de redressement pluriannuels imposant des restrictions sévères en matière de dépenses et des augmentations parfois sensibles de la pression fiscale.

Dans d'autres cas, heureusement moins préoccupant, les déficits se trouvent réduits, voire résorbés après que la Chambre ait rétabli la comptabilité des restes à réaliser dont la prise en compte par bon nombre de collectivités n'est pas conforme à la réglementation.

Toutes ces situations justifient pleinement la vigilance exercée par les services préfectoraux, tant sur les résultats de clôture, que sur l'équilibre des budgets primitifs, en particulier en matière de prévisions de recettes.

Sur ce point, la collaboration avec vos services Monsieur le Préfet, est exemplaire lors du traitement des saisines. Des échanges d'informations en amont améliorerait sans doute encore le processus.

➤ Les saisines pour reconnaissance du caractère obligatoire d'une dépense sont en baisse régulière ; de 9 en 2008, 8 en 2009, 3 en 2010 et seulement 1 saisine pour les 8 premiers mois de cette année.

Les chambres régionales des comptes ne maîtrisent pas le flux des saisines en matière de contrôle budgétaire. Celles-ci, compte tenu de leur nature sont souvent concentrées sur certaines périodes de l'année. La Chambre est ainsi régulièrement conduite, dans le bref délai d'un mois, à s'interroger sur des questions contentieuses délicates, ou sur des situations financières parfois fortement dégradées qui nécessitent un investissement important de la part de ses magistrats.

Je précise que tous les avis de la Chambre ont été délivrés dans le délai réglementaire de 30 jours.

\*

\* \*

## **J'en viens maintenant à l'activité juridictionnelle de la Chambre.**

L'an passé, dans cette même salle d'audience, j'avais rapidement évoqué la mise en œuvre de la loi du 28 octobre 2008 qui réformait profondément les procédures juridictionnelles devant les juridictions financières.

Pressé par la Cour européenne des droits de l'homme de se mettre en conformité avec les dispositions de l'article 6.1 de la convention, notre pays adoptait, au travers de cette loi, toutes les règles du « procès équitable » devant le juge des comptes.

Renonçant à une procédure inquisitoire et secrète, basée sur la règle du double arrêt, et autorisant l'auto-saisine, les juridictions financières statuent désormais selon un droit processuel intégralement rénové qui peut être ainsi résumé :

- 1) Respect du principe de la séparation des fonctions juridictionnelles
  - le Ministère public et lui seul engage les poursuites par voie de réquisitoire
  - l'instruction liée à ce réquisitoire est confiée à un magistrat
  - le jugement est prononcé en audience publique collégiale.

### 2) Respect du principe d'impartialité

L'abandon du double jugement, éventuellement prononcé par les mêmes juges est de nature à écarter la suspicion de « pré-jugement » ; principe renforcé par l'instauration d'une audience publique écartant du délibéré le Ministère public et le magistrat instructeur.

### 3) Respect des droits des parties

En s'alignant sur les règles du droit contentieux, les procédures financières définissent clairement la notion de parties. Au côté du justiciable et du Ministère public, on trouve désormais l'ordonnateur, jusqu'ici « partie oubliée » du jugement des comptes ; chacune de ces parties peut naturellement interjeter appel.

La loi du 28 octobre 2008 qui édictait ces principes visait également l'allègement de la procédure et la réduction des délais, répondant ainsi, aux reproches régulièrement formulés à l'encontre des décisions prononcées par les juridictions financières.

\*

\* \*

Si l'an passé il était prématuré de dresser un bilan de la mise en œuvre de ces nouvelles procédures, nous disposons aujourd'hui du recul suffisant pour tirer de premiers enseignements.

En application de la nouvelle loi, le Ministère public a saisi la Chambre de (12) réquisitoires en 2009 (10) en 2010. Les perspectives 2011 devraient s'établir autour de 15 procédures.

Le Ministère public engage l'action publique sur la base de tous éléments portés à sa connaissance.

En dehors des informations en provenance de l'extérieur, l'essentiel des réquisitoires trouvent leurs origines dans les rapports de contrôle que la Chambre lui transmet.

Chaque rapport porte sur un compte et sur une période généralement quadriennale. Ainsi les observations relevées par les équipes de contrôle peuvent être multiples et concerner plusieurs comptables successifs.

C'est pourquoi les réquisitoires peuvent viser plusieurs agents comptables et comporter plusieurs charges.

La Chambre a prononcé en 2009 11 décisions de débet, 15 en 2010 et sur les 9 premiers mois de 2011, 9 décisions de cette nature ont été rendues.

Il convient d'ajouter à ces chiffres deux jugements déclaratifs de gestion de fait.

La nouvelle procédure n'a donc pas, bien au contraire, pénalisé l'activité juridictionnelle de la Chambre.

Le montant des débet a sensiblement baissé de 2009 à 2010, mais pour les premiers mois de 2011, les condamnations sont d'ores et déjà supérieures à celles prononcées en 2010.

S'agissant de ces montants, il convient de rappeler qu'ils sont tributaires du périmètre de la charge définie par le réquisitoire introductif.

En effet, dans le cas d'une violation du droit financier présentant un caractère répétitif ; je prendrai l'exemple du paiement indu d'une rémunération accessoire à des agents d'une collectivité locale durant plusieurs années.

Le Ministère public peut :

- soit engager des poursuites sur la totalité de la période qui lui est soumise, au risque de mobiliser inutilement des capacités d'investigation dans une recherche stérile de pièces justificatives souvent noyées dans la masse des liasses comptables transmises à la Chambre,
- soit il peut, au contraire, circonscrire le périmètre de la charge à une période plus courte, où la recherche de la preuve sera plus aisée et surtout plus rapide.

Ce faisant, l'exemplarité de l'éventuelle condamnation ne sera pas affectée, mais la Chambre pourra optimiser ses moyens au service d'investigations plus diversifiées.

Car c'est bien dans la diversité des instructions et donc des jugements rendus que réside l'une des avancées majeures de la nouvelle procédure.

Je ne détaillerai pas les éléments de la chronique de jurisprudence figurant dans le journal de la Chambre qui vous a été remis.

Cependant, il est loin désormais le temps, où il était fait reproche au juge des comptes de ne s'intéresser qu'aux recettes laissées en déshérence par des comptables débordés.

Régularité des nominations aux emplois publics, gestion des avantages acquis, fondement juridique des rémunérations accessoires, mise en évidence de doubles paiements, paiement sans convention, paiement sans délibération, paiement pour compte d'autrui, examen des conditions de la force majeure, application erronée de formule de révision de prix .... la liste n'est pas exhaustive.

Tous ces éléments ont fait l'objet d'une analyse juridique approfondie qui a conduit, la Chambre, après instruction, à prononcer sur ces bases, des débetts à l'encontre des comptables incriminés.

Cette richesse et cette diversité s'explique, au-delà de la compétence et de la ténacité des équipes de contrôle, par l'introduction de nouvelles règles de programmation des contrôles de comptes.

Cette nouvelle programmation qualifiée aujourd'hui de « sélective », vous avez accepté, Monsieur le Président, de la mettre en place dès 2009, et le Ministère public vous en est particulièrement reconnaissant.

Ces nouvelles règles de programmation, corolaire de la loi du 28 octobre 2008, reposent sur le constat que le contrôle exhaustif de tous les comptes, selon un rythme quadriennal, méthode employée jusqu'en 2009 par une majorité de chambres régionales des comptes ; ce contrôle était pour une grande part inefficace.

Ainsi, la Chambre de Haute-Normandie était-elle contrainte à l'édition de 400 jugements environ par an dont une grande majorité s'avéraient sans charge, tant il est vrai qu'un tel résultat ne pouvait s'obtenir qu'au prix d'un examen allégé qui n'illusionnait ni les membres des juridictions financières ni les comptables publics.

Cette situation s'imposait cependant aux chambres, car, en l'absence de décision juridictionnelle, les comptables ne pouvaient obtenir décharge de leur gestion ; ce qui pouvait avoir des conséquences extrêmement graves lors de leur changement d'affectation, de leur cessation de fonction ou à l'occasion de la liquidation de leur succession.

Aujourd'hui, la responsabilité des comptables est automatiquement prescrite 5 ans après le dépôt de leurs comptes, sans qu'un jugement soit nécessaire.

Dès lors, le principe de programmation retenu par la chambre de Haute Normandie repose sur l'assurance donnée à chaque comptable que ses comptes seront examinés à l'occasion de chacune de ses mutations ou lors de sa cessation de fonction.

Bien entendu, viennent s'ajouter à cette programmation, les comptes ayant fait l'objet d'un ordre de réquisition du comptable par l'ordonnateur et toutes comptabilités pour lesquelles la Chambre ou le Ministère public disposeraient d'éléments particuliers.

Ces nouvelles modalités ont entraîné une diminution de près d'un tiers du nombre de comptes jugés.

En contrepartie, les normes de contrôles ont été considérablement relevées expliquant ainsi les résultats obtenus.

\*

\* \*

La loi du 28 octobre 2008 a eu d'autres effets positifs.

En instituant le jugement en audience publique, elle impose à chaque stade la procédure, une obligation de formalisation claire des propositions et des motivations juridiques, de sorte qu'au cours de l'instruction, mais surtout lors de l'audience, toute personne présente puisse comprendre la totalité de l'affaire.

Cette obligation a entraîné une amélioration très sensible de nos procédures internes qui a été bénéfique au débat contentieux et sans doute aux décisions prises.

L'introduction de l'oralité dans une juridiction jusqu'alors exclusivement tournée vers une procédure écrite, de même que la présence possible d'un avocat, durant l'instruction et lors de l'audience, constituent autant de garanties supplémentaires pour le justiciable.

En revanche, certains actes de procédure devraient, à la lumière de l'expérience, être revus.

Le principe de la clôture de l'instruction par le dépôt du rapport du magistrat instructeur au greffe de la Chambre, pose une réelle difficulté.

En l'état actuel des textes, cette clôture interdit au rapporteur toute modification de son rapport et du dossier qui l'accompagne.

Ce rapport ainsi que les conclusions du Ministère public sont ensuite communiquées aux parties.

L'expérience montre, que dans la majorité des cas, les comptables publics dont la responsabilité est mise en jeu, font valoir de nouveaux arguments ou introduisent de nouvelles pièces après avoir pris connaissance du rapport ou des conclusions du Ministère public.

Ces éléments nouveaux sont souvent produits le jour même de l'audience.

Cette clôture asymétrique de l'instruction a parfois pour effet de rendre vaine une partie de cette instruction.

De plus, les éléments nouveaux ne sont discutés qu'à l'audience au risque d'une analyse juridique moins rigoureuse car soumise à une contradiction inéluctablement plus rapide.

Le mécanisme actuel de la clôture de l'instruction mériterait donc d'être revu.

\*  
\* \*

Ainsi donc, après deux années de mise en œuvre de la réforme, il est possible d'affirmer que les objectifs fixés par la loi ont été atteints en Haute-Normandie.

- la séparation des fonctions juridictionnelles est effective sans que les liens fonctionnels entre le siège et le Ministère public aient été affectés
- les parties et plus particulièrement les comptables se sont adaptés à la nouvelle procédure qui leur permet de faire valoir plus commodément leur point de vue
- les délais d'instruction et d'audiencement des affaires ont été considérablement réduits.

J'ajoute, que le sentiment d'équité et d'impartialité des décisions prises semble partagés par les justiciables, puisque malgré des décisions de débets parfois importantes, aucun des jugements prononcés depuis deux ans n'a fait l'objet d'appel.

\*  
\* \*

Ce bilan positif de la refonte des procédures amène à se poser la question de la rénovation de la sanction juridictionnelle.

Aujourd'hui, le montant du débet infligé au comptable est égal à la totalité de la dépense irrégulière ou de la recette non recouvrée.

Aucune modulation ne peut être apportée par le juge des comptes à la sanction qu'il prononce, quelle que soit le degré de gravité des manquements du comptable à ses obligations de contrôle.

Certains débets peuvent donc attendre des sommes considérables.

L'adaptation aux facultés contributives des comptables est opérée par le biais de la remise gracieuse, totale ou partielle, consentie par le Ministre.

Cette spécificité de notre droit financier risque à terme d'être reconnue non-conforme au principe de la Convention européenne des droits de l'Homme, tant il est vraie qu'elle est peu respectueuse de l'autorité de la chose jugée.

La rénovation de la sanction juridictionnelle semble donc inéluctable.

Pour autant, le sujet reste complexe.

Parmi les propositions évoquées, figure la substitution de l'amende au débet.

Une telle disposition modifierait fondamentalement l'office du juge des comptes et provoquerait une extension de sa compétence répressive au-delà du champ actuel limité au retard de production des comptes et à la gestion de fait.

Elle entrainerait probablement, l'applicabilité au jugement des comptes, de l'intégralité de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme avec des conséquences difficiles à prévoir.

Elle supposerait en outre, la prise en compte de l'ensemble de l'environnement de l'activité du comptable, tant il est vrai que la responsabilité de la gestion publique est aujourd'hui largement partagée, entre le gestionnaire et le comptable.

Une autre solution, après fixation du débet, consisterait à accorder au juge, la possibilité de déterminer le laisser à charge qui pèserait sur le comptable ; ceci en fonction des circonstances de l'espèce.

D'autres formules sont sans doute envisageables.

C'est une réforme, qui nécessitera toute l'expertise et l'expérience de la Direction générale des finances publiques et de son réseau de comptables locaux, pour finaliser les propositions, parmi lesquelles le législateur sera amené à trancher.

Je vous remercie de votre attention