



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

AUDIENCE SOLENNELLE DU 30 SEPTEMBRE 2010

DISCOURS DE MONSIEUR MARC BEAUCHEMIN PROCUREUR FINANCIER

Le Ministère public s'associe aux remerciements et aux paroles de bienvenue que vous venez d'adresser 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 Premier Président, 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. Qu'il me soit également permis de saluer Monsieur l'Avocat général, représentant Monsieur le Procureur général près la Cour des comptes

*

* *

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 focalisant mon propos sur quelques données significatives.

L'année 2009 a, en effet, vu d'importants changements que soulignent les statistiques.

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

S'agissant du contrôle budgétaire, le nombre d'avis rendus en 2009 (22) et (26 pour les 8 premiers mois de 2010), confirme l'augmentation régulière constatée depuis les 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 depuis 2006, une hausse constante portant plus particulièrement sur les déficits de clôture des collectivités ou établissements publics. Celles relatives à la sincérité des budgets restent globalement stables.

Sur les 48 saisines enregistrées sur les 18 derniers mois, plus de la moitié concernaient des collectivités présentant 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 comportent des plans de redressement pluriannuels imposant des restrictions sévères en matière de dépenses et des augmentations sensibles de la pression fiscale.

Ces situations justifient pleinement la vigilance exercée par les services préfectoraux sur l'équilibre des budgets primitifs, en particulier en matière de recettes, tant il est vrai que l'origine des déficits constatés ultérieurement, se situe le plus souvent dans l'inexactitude des inscriptions initiales.

Sur ce point, la collaboration avec vos services Monsieur le Préfet, parfois en amont des saisines, le plus souvent lors de leur traitement, est exemplaire.

➤ Les saisines pour reconnaissance du caractère obligatoire d'une dépense sont, au contraire en baisse ; de 9 en 2008, 8 en 2009 et seulement 5 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 financièrement inextricables qui nécessitent un investissement important de la part de ses magistrats.

J'en viens maintenant à l'examen de la gestion, compétence à laquelle la Chambre de Haute-Normandie, comme les autres, consacrent une part importante de ses moyens.

En ce domaine, la Chambre peut être légitimement satisfaite de ses résultats puisque 28 rapports d'observations définitives ont été délibérés et notifiés en 2009.

Comme les années précédentes, les contrôles ont couvert au mieux le champ de compétence de la Chambre : collectivités importantes, centres hospitaliers, université, établissement d'enseignement, associations, société d'économie mixte et chambre consulaire (début 2010).

Cette année 2009 et les premiers mois de 2010 ont marqué par ailleurs la fin d'un cycle quinquennal qui a vu le contrôle de tous les grands comptes de la région. Je vous rappelle que 20 % des comptes concentrent 80 % des dépenses placées sous le contrôle de la Chambre.

Je ne veux cependant pas développer plus avant ce sujet que vous allez aborder vous-même dans un instant, Monsieur le Président.

S'agissant pour terminer du contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales et établissements publics locaux.

Je vous rappelle :

La compétence de la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie s'étend sur 1231 comptes dont 251 établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).

19 établissements publics nationaux ont vu leur contrôle délégué à la Chambre par la Cour des comptes. On y compte en particulier les universités ainsi que les Chambres consulaires.

L'ensemble de ces comptabilités dépasse largement les 7 milliards d'euros, pour les seules dépenses de fonctionnement.

La reddition de ces comptes, placée sous la responsabilité du Ministère public, s'est déroulée en 2009 de façon satisfaisante. Seuls 78 comptes n'avaient pas été déposés au 31 décembre 2009 et ont fait l'objet d'une régularisation dans les 3 mois.

Je tiens à remercier Messieurs les comptables supérieurs pour les diligences déployées par les comptables de leur réseau.

De même, et bien que confrontés à des difficultés particulières, les comptables des établissements publics locaux d'enseignement ont globalement respecté les délais qui leur sont imposés.

Comme je l'annonçais en introduction, l'activité juridictionnelle de la Chambre a connu en 2009 des bouleversements importants.

Ceux-ci sont liés à la mise en œuvre au 1^{er} janvier 2009 de la loi du 28 octobre 2008.

Je vous invite à un bref rappel historique :

Lors de leur création, les Chambres régionales des comptes ont transposé, en matière juridictionnelle, la procédure appliquée par la Cour des comptes depuis plus de deux siècles.

Ainsi, le jugement des comptes patents et les procédures engagées contre les comptabilités de fait présentaient des caractéristiques tout à fait spécifiques.

Inquisitoire, secrète, dispensée du ministre d'avocat, cette procédure permettait au juge de s'auto saisir et, sans entendre le justiciable, de rendre ses décisions selon la règle du double jugement, règle inconnue des autres juridictions.

Pour autant, ces dispositions formaient un ensemble cohérent, justifié par le caractère particulièrement technique des débats et n'étaient d'ailleurs pas contestées par les justiciables eux-mêmes.

A la fin des années 90, les premières remises en cause sont venues des juridictions financières, elles-mêmes, mais c'est le Conseil d'Etat qui par une série d'arrêts, est venu rappeler les principes généraux d'impartialité, de publicité, qui doivent présider à toute décision juridictionnelle.

C'est la Cour européenne des droits de l'Homme qui donnera le coup de grâce en affirmant que les procédures engagées à l'encontre des comptables patents ou de fait relevaient de l'article 6-1 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Ainsi toutes les règles du « procès équitable » devaient être respectées par le juge des comptes.

La loi du 28 octobre 2008, prenant en compte ces obligations, portait plusieurs objectifs :

- imposer les règles fondamentales du droit processuel : il s'agit là de la séparation des trois fonctions juridictionnelles essentielles ; la fonction de poursuite ; l'instruction de l'affaire et son jugement. Selon les grands principes de notre droit, chacune de ces fonctions doit être exercée par des magistrats différents. La fonction d'engagement des poursuites a été confiée au Ministère public, l'instruction à un magistrat ne participant pas au délibéré, et le jugement est désormais prononcé hors la présence du Ministère public et du magistrat instructeur.
- Conférer aux jugements un caractère impartial. La procédure du double jugement au cours de laquelle les mêmes juges se prononçaient une première fois de manière provisoire avant de statuer, après contradiction avec le justiciable, dans un jugement définitif ; cette procédure comportait un risque de pré-jugement aux yeux de la Cour européenne. Le jugement unique et l'audience publique confèrent désormais à la procédure le caractère « objectivement » impartial exigé par la Cour européenne.

- Aligner les procédures financières sur les règles du droit contentieux : la loi définit désormais clairement la notion de parties à l'instance. Au côté du justiciable et du Ministère public, on trouve aujourd'hui l'ordonnateur jusqu'ici « partie oubliée » du jugement des comptes. Chacune de ces parties peut interjeter appel.

A ces trois objectifs principaux, il faut sans doute ajouter un souci du législateur, d'alléger la procédure et de raccourcir les délais de jugement en introduisant la décision à juge unique permettant de donner décharge par ordonnance à un comptable, dès lors que le Ministère public n'a pas retenu de charge sur sa gestion.

Ainsi renouvelée, la procédure juridictionnelle des juridictions financières est adaptée à l'ensemble des contentieux existants (amende, gestion de fait, jugement des comptes) mais aussi parfaitement déclinable à d'autres contentieux qui pourraient être définis à l'occasion de la réforme des juridictions financières actuellement en discussion devant le parlement.

*
* *

Le recul, qui est le nôtre aujourd'hui depuis la mise en œuvre de cette loi, permet de tirer un premier bilan s'agissant de la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie.

Une première constatation : grâce à tous, magistrats et assistants de vérification du siège, Greffe, ces nouvelles procédures ont été adoptées sans difficulté.

Au titre de l'année 2009, le Ministère public a saisi la Chambre de 12 réquisitoires concernant les comptabilités patentées et d'un réquisitoire pour gestion de fait présumée.

Je précise que cette procédure pour gestion de fait a pu être mise en œuvre grâce aux éléments transmis au Ministère public par un procureur de la république du ressort de la Cour d'appel ; confirmant ainsi, la complémentarité qui peut exister, sur certains dossiers, entre les deux ordres juridictionnels. Ces échanges témoignent, par ailleurs, des excellentes relations entretenues entre nos deux parquets.

Sur les 54 charges énoncées dans les réquisitoires, 20 ont d'ores et déjà été jugées (essentiellement sur 2010) et ont donné lieu à des jugements de débet.

Il est indéniable, qu'au regard de l'activité des années antérieures, le contrôle juridictionnel a connu un regain en 2009 en Haute-Normandie.

Cette tendance est confirmée en 2010 puisqu'à ce jour 20 réquisitoires sont transmis ou sur le point d'être transmis au siège de la Chambre.

Au delà de l'approche quantitative, le Ministère public note que les charges portent tout autant sur des irrégularités constatées dans le contrôle des dépenses que sur des manquements aux obligations en matière de recouvrement des recettes.

Ces résultats ne traduisent en rien, une dégradation de l'action des comptables au regard de leurs obligations.

Ils sont essentiellement le fruit d'une modification radicale du mode de programmation des contrôles des 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 2008 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, depuis la loi du 28 octobre 2008, la responsabilité des comptables est automatiquement prescrite 5 ans après le dépôt de leurs comptes, sans qu'un jugement soit nécessaire.

Dès lors d'autres modalités de programmation ont pu être envisagées.

Le principe 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.

Les rapports de contrôle communiqués aujourd'hui au Ministère public témoignent d'investigations particulièrement approfondies faisant apparaître un nombre beaucoup plus élevé d'anomalies.

Aux yeux du Ministère public c'est surtout au plan qualitatif que le gain est manifeste. Les éléments désormais transmis permettent l'engagement de l'action publique dans des domaines que le juge avait progressivement abandonné.

Ce résultat doit être mis au crédit des équipes de vérification dont l'efficacité mérite d'être soulignée.

Par ailleurs, la généralisation des audiences publiques, où la présence d'avocats n'est plus exceptionnelle, constitue tout autant une garantie pour le justiciable qu'une obligation impérieuse d'excellence pour la Chambre.

La modernisation de notre droit processuel réalisée par la loi du 28 octobre 2008 a permis la sécurisation juridique des décisions juridictionnelles des chambres et posé les bases d'une rénovation de leurs pratiques.

Cette modernisation rend plus manifeste la nécessité de réexaminer les conditions et le champ d'intervention du juge financier.

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public reste sanctionnée par un débet dont la nature objective interdit pratiquement au juge toute interprétation liée aux circonstances des faits.

De même, le postulat d'une responsabilité exclusivement assumée par le comptable ne tient pas compte des réalités de la gestion moderne de l'action publique.

En examinant la réforme du débet et l'élargissement de la responsabilité des gestionnaires publics, le législateur reposera la question de la remise gracieuse consentie par le ministre mais aussi celle de l'existence d'un apurement administratif réservé aux petits comptes qui aujourd'hui échappent à l'office du juge.

Cette disposition autrefois justifiée par la nécessité d'alléger la charge des chambres devient inutile dès lors qu'une prescription courte a été mise en place.

Sa suppression redonnerait au juge financier une plénitude de juridiction et confèrerait aux comptables l'assurance d'un traitement équitable quelque soit la diversité des comptes qu'ils gèrent.

*
* *

Je crois savoir que le projet de loi actuellement en cours d'examen devant l'Assemblée Nationale consacre un large volet à l'ensemble de ces préoccupations.

Je vous remercie de votre attention.