



Chambre régionale des comptes  
de Haute-Normandie

## **AUDIENCE SOLENNELLE DU 11 SEPTEMBRE 2009**

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

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.

Je vous présenterai donc le résultat des travaux 2008 de la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie, tout en esquissant les grandes tendances de l'année 2009 déjà largement engagée.

L'activité d'une Chambre régionale 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 2008 (18) (et 19 pour les 8 premiers mois de 2009) marque une légère augmentation depuis les 3 dernières années qui cache une évolution contrastée.

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 plus stables.

En trois ans à peine (sur 2007, 2008 et 8 mois en 2009), ces saisines ont triplé ; et si en valeur absolue leur nombre reste limité, elles sont sans doute révélatrice des difficultés financières que rencontrent certaines collectivités depuis ces dernières années. Elles ne concernent plus uniquement de petites collectivités mais des communes moyennes voire de gros établissements publics.

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 recette, 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 25 en 2007, 9 en 2008 et seulement 5 pour les 8 premiers mois de cette année. On note, en revanche un accroissement, tout relatif, des demandes formulées par des entreprises dans le cadre du règlement des marchés publics.

Toutes ces fluctuations devront naturellement être confirmées pour déterminer si elles constituent une tendance de fond.

En marge de ces saisines budgétaires définies dans notre code des juridictions financières par référence au code général des collectivités territoriales, la Chambre a été saisie en 2008 par l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH) de la situation d'un Centre hospitalier important de notre région en application cette fois d'une disposition du code de la santé publique.

C'était la seconde fois, la première remontait à 2001, que la Chambre examinait la situation financière de cet établissement.

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 parfois 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 les chambres consacrent une part importante de leurs moyens.

➤ En ce domaine, l'activité de la Chambre est stable, avec 32 rapports examinés en 2008 et d'ores et déjà 31 pour les huit premiers mois de 2009.

Les communes et leurs établissements publics, en particulier ceux de coopération intercommunale, constituent sans surprise le principal champ de contrôle de la Chambre avec près de la moitié des rapports d'observations définitives qui leur sont consacrés.

En Haute-Normandie, 70 collectivités ou établissements publics concentrent 80 % des budgets relevant de la compétence de la Chambre.

Ceci explique la présence des plus grands comptes parmi les rapports examinés en 2008 et sur les premiers mois de 2009.

Preuve de la diversification de la programmation de la Chambre, on trouve aussi parmi les gestions examinées celles de grands clubs sportifs, d'organismes consulaires ou encore d'importants établissements publics nationaux.

La Chambre a également participé à plusieurs enquêtes conjointes avec la Cour. Ces travaux ont fait l'objet d'insertions dans les rapports thématiques de la Cour.

Enfin, le dernier rapport public annuel de la Cour des comptes de février 2009 a laissé une large place à des travaux de la Chambre.

➤ L'examen de la situation financière des collectivités est indissociable de l'examen de la fiabilité des comptes. Il s'agit de s'assurer que les comptes donnent une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière et que, pour ce faire, ils satisfont aux obligations de régularité, de sincérité et de prudence.

A cet égard, le tableau est mitigé même si les observations faites sur la fiabilité ne remettent pas en cause la situation financière des collectivités. La juridiction relève souvent des irrégularités dans leurs comptabilités. Il peut s'agir d'erreurs d'imputation, de la non-application des règles d'amortissement ou de provisionnement, de l'absence de comptabilité d'engagement ou de l'insuffisante maîtrise des règles applicables aux restes à réaliser.

Si les irrégularités ou anomalies comptables sont fréquentes, c'est en revanche dans ce domaine que la Chambre enregistre le plus grand nombre de régularisations.

\*  
\* \*

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

La compétence de la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie s'étend sur 1 229 comptes dont 250 établissements publics locaux d'enseignement.

19 établissements publics nationaux ont vu leur contrôle délégué à la Chambre par la Cour des comptes.

L'ensemble de ces comptabilités dépasse largement les 6 milliards d'euros.

La reddition de ces comptes, placée sous la responsabilité du ministère public, s'est déroulée en 2008 de façon satisfaisante. Seuls 64 comptes n'avaient pas été déposés au 31 décembre 2008 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.

Jusqu'en 2008, la programmation du contrôle et du jugement des comptes s'appuyaient sur le principe d'un apurement quadriennal de l'ensemble des comptabilités soumises à la juridiction. Ainsi en 2008, 359 jugements définitifs ont été rendus dont trois comportaient des débits en recettes et en dépenses.

12 procédures contentieuses sont actuellement engagées qui ont abouties à ce jour à 8 débits. 4 procédures sont encore en cours d'instruction.

L'augmentation de l'activité contentieuse ne correspond en rien à une dégradation dans la tenue des comptabilités mais bien plutôt à une réelle mobilisation de la Chambre sur l'enjeu du contrôle juridictionnel qui est notre cœur de métier. Le ministère public ne peut que se féliciter de ce renouveau sur le plan juridictionnel.

Ce regain d'intérêt coïncide opportunément avec une importante réforme de la procédure de jugement des comptes, initiée par la loi du 28 octobre 2008 et applicable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

L'impulsion de cette réforme est venue de l'extérieur, en l'occurrence de la Cour européenne des droits de l'Homme de Strasbourg qui a imposé une remise en cause radicale fondée sur les principes de la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950.

Jusqu'alors, la conviction majoritaire était que le jugement des comptes des comptables patents demeurerait hors du champ d'application de la convention européenne. L'arrêt de la Cour de Strasbourg « Martinie », du 12 avril 2006, a définitivement dissipé cette illusion en qualifiant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics d'obligation civile au sens de la Convention.

Dès lors, l'ensemble des règles du droit processuel devenait applicable au jugement des comptes, en particulier celles relative au délai raisonnable de jugement et aux garanties de l'impartialité objective et subjective du juge.

La prise en compte de ces impératifs a abouti à la loi du 28 octobre 2008 dont la principale innovation est l'abandon de la règle du double jugement dans les chambres et l'engagement de la responsabilité du comptable par un acte du ministère public.

Le renoncement au double jugement a permis de séparer strictement trois fonctions essentielles de l'acte de juger dont le droit processuel bannit la réunion entre les mêmes mains : l'engagement des poursuites, maintenant confié exclusivement au ministère public, l'instruction, réalisée par un magistrat ne participant pas au délibéré, et le jugement, réservé à une formation collégiale.

Plus conforme aux schémas juridictionnels usuels et donc plus compréhensible par les praticiens comme par les justiciables, la nouvelle procédure permettra un raccourcissement du traitement des affaires.

La procédure du jugement des comptes s'organise aujourd'hui en deux phases.

➤ La première phase est celle de l'examen des comptes par un magistrat, examen dont le comptable et l'ordonnateur sont avisés et au terme duquel est rédigé un rapport ;

Au vu de ce rapport, le procureur financier, s'il estime que le contrôle n'a pas révélé d'irrégularité dans l'exécution des dépenses et des recettes, prend des conclusions à fin de décharge ; ces conclusions sont suivies par une ordonnance de décharge, rendue par un juge unique.

➤ à l'inverse, si le ministère public considère que des irrégularités ont pu être commises, il engage la responsabilité du comptable par un réquisitoire ; s'ouvre alors la seconde phase de la procédure, phase contentieuse où toutes les parties peuvent prendre connaissance du dossier et présenter leurs observations avant que la formation collégiale compétente, à laquelle n'appartient pas le magistrat instructeur, statue sur la responsabilité du comptable, par un jugement unique rendu après audience publique.

La loi du 28 octobre tend aussi à mieux assurer la transparence et l'équité dans le déroulement même de la procédure en prévoyant que le comptable et l'ordonnateur sont systématiquement avisés de l'engagement du contrôle des comptes ainsi que, lors de la phase contentieuse, du versement de toute pièce ou mémoire au dossier de l'affaire, dossier qui peut naturellement être consulté. Une participation plus active des ordonnateurs au débat est également recherchée.

Il est bien entendu trop tôt pour dresser un premier bilan de cette réforme.

A ce jour, le ministère public près la Chambre régionale des comptes de Haute-Normandie a saisi la juridiction de plusieurs réquisitoires comportant des charges.

Ces premiers réquisitoires portent, est-ce un hasard, sur un panel extrêmement diversifié des irrégularités en matière de droit financier. Ils portent notamment sur des présomptions de dépense irrégulière, de gestion présumée défailante des recettes et de déficit probable sur une ligne de compte. Enfin, une procédure contentieuse a été engagée sur des comptes soumis à l'apurement administratif et pour une gestion de fait présumée suite à un détournement de fonds publics.

Je précise que dans cette dernière affaire, l'intervention du ministère public a été rendu possible grâce aux échanges d'information qui se sont instaurés avec les différents parquets judiciaires du ressort de la Cour d'Appel de Rouen.

D'ores et déjà, la réforme d'octobre 2008 a eu des conséquences bénéfiques sur les pratiques de la Chambre.

Sur votre initiative, Monsieur le Président, la logique de l'apurement quadriennal systématique a été abandonnée, au profit d'une programmation plus sélective, tenant compte à la fois des risques et du souci de voir les comptes déchargés dans des délais raisonnables.

De même, la tenue systématique d'audiences publiques, y compris pour les procédures antérieures à la loi, bouleverse les habitudes des délibérés secrets.

Enfin, l'accès au dossier par l'ensemble des parties, et la montée en puissance du ministère d'avocat, renforcent l'exigence en matière de respect des procédures.

\*  
\* \*

Avec la loi du 28 octobre 2008, les juridictions financières se sont dotées d'une procédure modernisée, conforme aux exigences européennes.

Certes, le principe du « procès équitable » énoncé par l'article 6.1 de la Convention européenne des Droits de l'Homme n'est peut être pas intégralement respecté ; je pense ici au maintien de la possibilité de remise gracieuse par le Ministre, des débets prononcés par les juridictions ; toutefois cette réforme, cette clarification de nos procédures, permet d'envisager une redéfinition de la responsabilité des gestionnaires publics sur des bases juridiques solides.

Je vous remercie de votre attention.