

**Audience solennelle de la Chambre régionale des comptes
de Midi-Pyrénées**

Toulouse - le 22 septembre 2008

Je vous remercie, Monsieur le Président, pour votre invitation qui me permet de reprendre contact avec la chambre de Midi-Pyrénées, après les fructueux échanges que nous avons eus à l'occasion du colloque organisé, avec l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse, pour célébrer les 25 ans des chambres régionales des comptes.

C'est un plaisir de saluer les nombreuses personnalités ici rassemblées. Monsieur le Préfet, Mesdames et Messieurs les élus, Mesdames et Messieurs les directeurs et chefs de service, Mesdames et Messieurs, vous êtes des acteurs essentiels de la vie régionale, et votre présence manifeste l'intérêt que vous portez aux travaux menés par la chambre dans le but d'enrichir la démocratie locale.

Monsieur le Président, Monsieur le commissaire du Gouvernement, vos discours ont permis de prendre la mesure de l'activité des magistrats des comptes. Sachant par expérience que leurs travaux comportent des phases austères, même lorsqu'ils traitent de sujets passionnants, je les remercie particulièrement pour leur apport compétent et constructif.

Monsieur le Président, vous m'avez invité à consacrer mon intervention à l'évolution du ministère public. J'y souscris bien volontiers. En effet, si le rôle du commissaire du gouvernement se développe dans les procédures juridictionnelles de façon manifeste, c'est en fait à une extension de sa fonction au regard de toutes les missions des juridictions financières que nous assistons actuellement.

I °) les procédures juridictionnelles

L'existence d'un ministère public, si elle est de règle dans les juridictions de l'ordre judiciaire, est assez rare dans les juridictions administratives. En effet, malgré l'analogie de termes, les commissaires du gouvernement des tribunaux administratifs ont des fonctions bien différentes de celle d'un ministère public.

Pourtant, les chambres des comptes de l'ancien régime connaissaient les « gens du Roy ». De même, Napoléon, lorsqu'il a créé la Cour des comptes en 1807, a décidé que la juridiction aurait un procureur général. Plus récemment, le législateur de 1982 a voulu que les nouvelles chambres régionales des comptes soient dotées d'un ministère public, qu'il a confié à des « commissaires du gouvernement », malgré le risque d'ambiguïté terminologique. Il est vrai, Monsieur le Préfet, que les appellations de « commissaire » étaient alors à la mode.

Depuis l'origine, les commissaires du gouvernement ont joué, dans les procédures de gestion de fait et de condamnation à l'amende, un rôle analogue à celui du Parquet dans les procédures judiciaires ; ils y interviennent par voie de réquisitoires et de conclusions. En revanche, leur rôle était plus réduit pour la mission première des juridictions financières, c'est-à-dire la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics. Dans ce domaine, ils ne donnaient qu'un avis, le déroulement de la procédure dépendant entièrement des décisions du siège. Dès lors, la jurisprudence comme la doctrine hésitaient à qualifier le ministère public de « partie » dans l'instance de jugement des comptes.

Cette singularité est en voie de disparition. Dans cette évolution, la Cour européenne des Droits de l'Homme a joué un rôle moteur. La décision d'avril 2006 *Martinie c/ France* a conduit à une refonte d'ensemble du déroulement des instances, qui s'est effectuée en plusieurs étapes. Sans faire une étude d'ensemble de ce vaste sujet, je citerai quelques moments significatifs quant à l'évolution du rôle du ministère public.

1°) Le décret du 27 septembre 2002 a rappelé que le commissaire du gouvernement, s'il peut assister aux séances de la chambre et y présenter des observations orales « ne prend pas part au délibéré ».

2°) De leur propre chef, les juridictions financières ont décidé en mai 2006 d'appliquer systématiquement le principe de « l'égalité des armes » entre le comptable et le ministère public. Celui-ci implique notamment la communication aux parties du rapport d'instruction et des conclusions du ministère public, ou au moins l'information sur le sens de ces conclusions.

3°) Le commissaire du gouvernement a la capacité de former appel devant la Cour des comptes des jugements rendus par la chambre régionale. Le décret du 12 avril 2007 a donné au procureur général la possibilité de demander au Conseil d'Etat la cassation des arrêts de la Cour des comptes.

4°) Un projet de loi, qui vient de faire l'objet d'une première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, vise à modifier les procédures juridictionnelles pour renforcer le droit qu'a toute personne d'être « entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial ». Les apports de ce texte législatif sont particulièrement significatifs et novateurs : afin de séparer les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement, il est notamment prévu la suppression de la règle du double jugement, provisoire puis définitif.

Si le projet de loi est adopté, l'ouverture de l'instance sera désormais de la compétence exclusive du ministère public. Ce dernier prendra un réquisitoire dès lors qu'une charge pèsera sur le comptable. Il sera, à l'instar des magistrats du parquet des juridictions de l'ordre judiciaire, à l'initiative des poursuites. Une ordonnance rendue par le président de la chambre prononcera la décharge lorsqu'il n'aura pas paru nécessaire d'ouvrir une procédure contentieuse. Dans le cas contraire, la chambre régionale des comptes rendra un jugement, de décharge ou de débet, à l'issue de la phase de contradiction.

Au terme de cette évolution, les juridictions financières disposeront en matière juridictionnelle de procédures modernes, et proches du droit commun. Ces procédures conforteront la place et le rôle du ministère public, qui possèdera tous les attributs d'une partie à l'instance. L'impartialité du siège, qui arbitre entre les thèses des parties, en sortira renforcée. Corrélativement, les droits de la défense sont mieux garantis, au bénéfice des comptables.

En un mot, il s'agit d'offrir aux justiciables des chambres régionales toutes les garanties qu'exige la conscience juridique contemporaine.

II Les autres développements

Les exigences de la procédure juridictionnelle sont la cause première de l'existence d'un ministère public dans les juridictions financières. Elles expliquent également la singularité du positionnement du commissaire du gouvernement : sans être étranger à la juridiction, puisqu'il travaille quotidiennement avec elle, qu'il appartient au même corps que les magistrats du siège et que, dans la plupart des cas, il occupera à nouveau des fonctions au siège lorsque sa délégation aura pris fin, il exerce néanmoins sa fonction en complète indépendance vis-à-vis du siège. M. Michel Soulas n'est pas le commissaire du gouvernement **de** la chambre régionale de Midi-Pyrénées ; il est commissaire du gouvernement **près** cette chambre – et l'emploi de cette préposition est loin d'être dépourvu de signification.

Examinant cette salle, vous observerez d'ailleurs, Mesdames et Messieurs, que les magistrats du siège sont regroupés autour de leur respecté président, tandis que le commissaire du gouvernement est installé non loin, mais à l'écart.

Ce positionnement particulier – à la fois dedans et dehors – s'est révélé fécond et il explique certains aspects du développement récent de la fonction. Sans vouloir tout traiter, je citerai quelques points importants.

1°) Les exigences procédurales ne se limitent pas aux procédures juridictionnelles. En ce qui concerne l'examen de la gestion, comme en ce qui concerne les avis budgétaires, il existe de nombreuses personnes ou entités intéressées aux décisions prises, et dont la réglementation a peu à peu précisé les droits et les devoirs.

C'est ainsi qu'après que la loi du 15 janvier 1990 eut rendu les observations définitives des chambres communicables à toute personne intéressée, le code des juridictions financières a reçu des adjonctions successives, visant à accroître les garanties accordées aux ordonnateurs et aux tiers concernés par le contrôle.

La loi du 21 décembre 2001 a poursuivi dans cette ligne, en donnant une définition précise de l'examen de la gestion, en créant un droit à rectification des observations définitives et en ouvrant aux contrôlés la possibilité de formuler des réponses écrites, qui seront jointes aux observations communicables.

Tout récemment encore, la loi du 19 février 2007 a modifié à nouveau le code des juridictions financières afin de renforcer les droits des ordonnateurs sortis de fonctions, au moment où leur gestion est contrôlée par la chambre régionale des comptes.

Au regard de ce dispositif procédural évolutif, le ministère public a reçu une responsabilité centrale : il doit **veiller au respect des procédures en vigueur et au droit des parties** ; et ce rôle devient de plus en plus délicat à mesure que la réglementation se complexifie.

2°) Le positionnement du ministère public des juridictions financières explique aussi qu'à l'instar du Parquet dans l'ordre judiciaire, le commissaire du gouvernement joue le rôle **d'intermédiaire dans les échanges d'informations** entre la chambre régionale d'une part, les autorités judiciaires et les administrations d'autre part.

Monsieur l'avocat général représentant Monsieur le Procureur général, c'est ainsi que M. Michel Soulas est appelé à vous rencontrer, au même titre que d'autres membres du ministère public près la Cour d'appel ou les tribunaux de première instance, pour vous fournir ou recevoir de votre part des informations sur des affaires intéressant nos deux ordres de juridiction. Messieurs les Préfets, Messieurs les comptables supérieurs, Monsieur le recteur, c'est ainsi également que le commissaire du gouvernement vous rencontre ou rencontre vos collaborateurs pour traiter de questions relatives, par exemple, à la production des comptes ou aux demandes d'avis budgétaire.

De même, le commissaire du gouvernement peut s'adresser aux institutions et corps de contrôle pour obtenir les rapports d'inspection qu'ils ont établis au sujet d'organismes relevant des travaux de la juridiction.

Tous ces échanges sont, à l'évidence, utiles pour les uns comme pour les autres ; ils témoignent de l'ouverture de nos institutions, et le ministère public ne ménagera pas ses efforts pour les développer.

3°) La préoccupation de la qualité des productions, après avoir envahi les entreprises, se manifeste de plus en plus dans les administrations et dans les juridictions. Par son positionnement, le ministère public peut jouer sur ce plan un rôle essentiel, de nature analogue à celui qui est confié aux services de **contrôle de qualité** dans les entreprises.

En amont, il est à la disposition des rapporteurs pour les aider dans leurs investigations, notamment en facilitant l'exercice de leur droit de communication; il peut leur apporter, selon les cas, des conseils et des propositions préalablement à l'ouverture du contrôle.

A l'issue de l'instruction, il formule en toute indépendance des conclusions étayées, dans lesquelles il s'exprime comme expert juridique, comme défenseur de la loi et comme avocat des intérêts des contribuables, qui sont naturellement soucieux du bon emploi du produit des impôts qu'ils ont acquittés.

Enfin, le commissaire du gouvernement informe le procureur général près la Cour des comptes de l'exécution des tâches du ministère public. Au terme du code des juridictions financières, celui-ci « surveille l'exécution des travaux de la Cour. » Dans ce cadre, le Parquet général rédige des « mercuriales » qui analysent les productions (rapports, jugements, etc.) de chaque année. Mesdames et Messieurs, vous venez vous-mêmes d'entendre M. Michel Soulas commenter les travaux accomplis par la chambre régionale.

4°) Enfin, le ministère public dans son ensemble **veille à la cohérence des décisions des juridictions financières**. Cette exigence naît de l'autonomie de chacune des chambres régionales, qui statue en toute indépendance sur les affaires de son ressort. Dès lors, le risque existe que s'instaurent, d'une chambre à l'autre, des divergences de jurisprudence ou de pratiques préjudiciables au bon fonctionnement collectif.

L'organisation unitaire du ministère public permet de repérer ces divergences, et de contribuer à les prévenir ou à les résoudre. En effet, les commissaires du gouvernement forment, avec le parquet général près la Cour, un réseau dans lequel s'échangent en permanence des informations, des conseils de méthode ou des analyses de procédure. Correspondants du Procureur général, les commissaires du gouvernement lui rendent compte de leur activité et lui soumettent toute question délicate rencontrée dans l'exercice de leurs fonctions. Celles-ci peuvent faire l'objet de recommandations écrites ou de commentaires, notamment lors des sessions interrégionales et nationales qui réunissent le ministère public pour étudier les évolutions des textes et de la jurisprudence ainsi que pour débattre de l'évolutions souhaitable des travaux des juridictions financières.

Finalement, le commissaire du Gouvernement apparaît comme « *une personne ressource* » pour ceux qui souhaitent un point de vue informé et impartial sur toute question touchant aux juridictions financières.

Ainsi, comme vous le savez sans doute, Mesdames et Messieurs, des réflexions sont en cours pour renforcer les liens entre les chambres régionales et la Cour des comptes. Ce n'est pas un hasard si le ministère public, acteur essentiel de la cohérence des juridictions financières, est appelé à contribuer grandement à la mise en œuvre des réformes en cours, comme à la préparation des évolutions à venir.

Quelles que soient les orientations qui seront finalement retenues, l'avenir des juridictions financières repose, comme vous l'avez justement souligné Monsieur le Président, sur la compétence et sur le professionnalisme des personnels qui les composent. J'ajouterai, si vous le permettez, que cette exigence pèse sur tous les magistrats, qu'ils appartiennent au siège ou au ministère public !

Je vous remercie de votre attention.