

Audience solennelle du 2 février 2009

* *
*

Communication du procureur financier

(...)

Même si le code des juridictions financières n'impose ni aucune règle, ni aucun formalisme en la matière, la tenue d'une audience solennelle est l'occasion de rendre compte publiquement de l'activité de la chambre. Cette ardente obligation, qui puise ses sources dans l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'impose tout particulièrement aux juridictions financières, elles-mêmes investies d'une mission de contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique.

Vous trouverez l'ensemble des statistiques dans le rapport d'activité qui vous a été distribué. Ce document, le quatrième du genre, couvre exceptionnellement deux années 2007 et 2008.

Je commencerai par l'activité principale de la chambre, l'examen de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ainsi que des établissements, sociétés et organismes qui leur sont liés, pour l'essentiel les sociétés d'économie mixte et les associations.

Au cours des deux années passées, ce sont, avec 60 ROD en 2007 et 51 en 2008, plus d'une centaine d'organismes divers qui ont fait l'objet d'un examen approfondi de leur gestion. Les communes et leurs établissements publics, en particulier ceux de coopération intercommunale, constituent sans surprise le principal champ de contrôle de la chambre avec plus de la moitié des rapports d'observations définitives qui leur sont consacrés, mais les rapports sur les organismes de droit privé et les établissements publics, en particulier les organismes consulaires, dont le contrôle a été délégué par la Cour, représentent une part significative de la production de la juridiction.

Ce bon niveau d'activité, si on se réfère aux indicateurs de la mercuriale des CRTC établie par le parquet général, provient des efforts constants en matière de programmation et de suivi des travaux de la juridiction.

Une meilleure définition initiale du périmètre de contrôle en fonction des risques et le développement des enquêtes communes aux juridictions financières ont permis de mieux cibler les investigations, de mutualiser les savoir-faire et, par-delà, de respecter des délais raisonnables tant pour les organismes contrôlés que pour nos lecteurs, élus des assemblées délibérantes, gestionnaires publics, journalistes, citoyens... pour lesquels des observations sur des faits trop anciens perdent une partie de leur intérêt.

En matière juridictionnelle, si on se limite aux seuls jugements comportant des charges définitives, la chambre a prononcé en cumulé sur 2007 et 2008, 45 débets mettant en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de comptables publics pour un montant proche de 380 000 euros. Parmi ces jugements, 5 jugements ont fait l'objet d'un appel, 1 a fait l'objet d'une confirmation, 4 requêtes intervenues récemment n'ont pas encore donné lieu à une décision de la Cour.

*

2009 sera l'année d'une rénovation profonde des procédures juridictionnelles appliquées par la Cour et les chambres régionales des comptes.

Depuis plusieurs années, ces procédures ont donné lieu à une jurisprudence abondante de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour mémoire, le 12 avril 2006, la CEDH a entendu, dans un arrêt *Martinie c/France*, rendre applicables au jugement des comptes des comptables les dispositions de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette jurisprudence nécessitait un profond changement des règles, afin de garantir le caractère public de l'audience, de modifier la composition des formations de jugement, de rénover le rôle du ministère public et d'assurer l'équité entre les parties.

Dès le 16 mai 2006, dans l'attente d'une modification du code des juridictions financières, une instruction du Premier président de la Cour des comptes avait engagé les adaptations indispensables pour assurer une compatibilité provisoire de nos procédures avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

La loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes est l'aboutissement législatif de cette profonde modification. Elle met fin à l'autosaisine des juridictions financières, à tout le moins pour l'exercice de leurs compétences juridictionnelles. Les fonctions d'instruction, de poursuite

et de jugement sont désormais séparées : toute procédure contentieuse ne pourra être ouverte que par un réquisitoire du ministère public.

Parallèlement, le caractère contradictoire de la procédure est renforcé et les audiences publiques sont généralisées.

La loi vise aussi à réduire le délai dans lequel les décisions des juridictions financières pourront être rendues. La règle bi-séculaire du « double arrêt » est ainsi supprimée et la décharge des comptables est prononcée par une ordonnance rendue par un juge unique.

Le législateur a également supprimé la possibilité de remise gracieuse des amendes, dont les montants sont revus à la hausse. Un observateur averti de nos procédures constatera qu'un des pans de la « justice retenue » a été entamé mais que la remise gracieuse des débits par le ministre subsiste. Il est vrai que dorénavant l'avis de la Cour des comptes est sollicité pour les débits les plus importants.

Au total, il s'agit d'une réforme importante, dont nous avons pu déjà constater par anticipation depuis 2006 les effets de certaines dispositions avec le caractère public des audiences, l'introduction de l'oralité dans le dialogue entre le juge et son justiciable ainsi que l'exclusion du rapporteur du délibéré.

L'autre modification notable – et celle-ci ne bénéficie pas encore d'un retour d'expérience – réside dans la stricte distinction qui existe désormais entre les fonctions de poursuite et d'instruction. En l'absence de réquisitoire du ministère public, le président de la formation de jugement ne pourra prendre qu'une ordonnance de décharge. Mais faut-il le souligner, le ministère public devra s'appuyer, dans la majorité des cas, sur les investigations préalables du siège pour introduire une instance contentieuse. En vérité, loin de distendre les liens entre le procureur financier et les magistrats instructeurs, cette réforme incite au contraire à les renforcer, à améliorer nos méthodes de travail et à trouver le bon point d'équilibre, dans le respect des prérogatives des uns et des autres.

A cet égard, le ministère public se félicite de l'existence depuis 2007 de contrôles normalisés. Le comité des méthodes et des procédures de la chambre a défini un ensemble de diligences adéquates auquel chaque équipe de vérification est invitée à se reporter. Le ministère public ne manquera d'ailleurs pas de formuler des propositions pour faire évoluer, le cas échéant, ces outils à la lumière des recommandations du Parquet général.

Il souscrit également aux orientations prises par la juridiction pour programmer de manière sélective les comptes à examiner, avec différentes intensités de contrôle, et pour laisser jouer, en tant que de besoin, la prescription extinctive de responsabilité, ramenée à 5 ans par la loi du 28 octobre 2008. Cette démarche novatrice doit permettre de réduire les tâches administratives et de concentrer les moyens sur le seul contrôle.

*

Concernant le contrôle budgétaire, avec 7 saisines en 2007 et 14 en 2008, la chambre s'inscrit dans la continuité des années précédentes avec une moyenne annuelle d'une dizaine de saisines. Ces dernières concernent majoritairement des déficits de comptes administratifs, déficits d'ailleurs souvent apparents après rectification des restes à réaliser. La faible importance numérique des saisines traduit à la fois l'absence, du moins jusqu'à ce jour, de fortes tensions financières dans les collectivités de notre ressort et le travail en amont des services préfectoraux en charge du contrôle budgétaire. Dans ce domaine, il faut se réjouir du développement des relations entre la chambre et les préfetures en matière de formation et de détection préalable des situations nécessitant de réelles mesures de redressement.

S'agissant des établissements publics de santé, si la situation financière de certains d'entre eux apparaît à maints égards plus inquiétante que celle des collectivités territoriales, aucun avis n'a encore été rendu. Les conditions de saisine devant être précisées et adaptées par la future loi « Hôpital, patients, santé, territoires », il est probable que la chambre aura prochainement à connaître de certains dossiers.

Tels sont, Mesdames, Messieurs, les principaux commentaires dont je souhaitais vous faire part. Présentées rapidement, ces statistiques ne reflètent que la partie quantifiable de l'activité de l'institution, activité faite de relations quotidiennes avec les collectivités et leurs services, avec les administrations de l'Etat, au premier rang desquelles les services préfectoraux et ceux de la direction générale des finances publiques, mais également, en tant que de besoin, avec les autres juridictions de notre région.

Elles ne reflètent pas non plus l'engagement professionnel des magistrats, des assistants de vérification et des agents administratifs. Il n'est pas douteux que la réforme juridictionnelle obtienne de leur part une pleine adhésion et que les autres à venir trouvent un écho favorable, dès lors qu'elles permettront aux juridictions financières de s'adapter aux nouveaux enjeux et de mieux accomplir leur mission.

Je vous remercie de votre attention.