

**Communication du procureur financier**

Madame la Présidente,

Vous venez de vous adresser aux hautes personnalités ici présentes, pour les remercier de leur fidélité à nos séances et de l'encouragement qu'elles apportent ainsi à nos travaux.

Qu'il me soit permis de joindre le ministère public à vos paroles de bienvenue. Monsieur le Doyen des présidents de chambres, Monsieur le Premier avocat général, la juridiction vous est reconnaissante de la marque d'estime que vous lui faites en répondant à son invitation.

Vous avez évoqué la mémoire de Philippe SEGUIN, Premier président de la Cour des comptes, disparu brutalement le 7 janvier dernier et rappelé son action inlassable pour moderniser et renforcer les juridictions financières au service des gestionnaires publics, des élus et de nos concitoyens.

Le ministère public s'associe pleinement à cet hommage. Vous avez souligné son attachement à notre fonction juridictionnelle, j'ajouterai simplement que l'instruction du Premier président sur les procédures juridictionnelles a été prise le 16 mai 2006 quelques semaines seulement après la décision de la CEDH du 12 avril pour adapter immédiatement nos pratiques aux exigences du procès équitable.

Ce texte préfigurait la loi du 28 octobre 2008, qui est allée, selon son souhait, au-delà des prescriptions indispensables au respect de la Convention, modernisant une procédure biséculaire.

(...)

Conformément à l'usage, il revient au ministère public de faire un bilan des travaux de la juridiction.

Comme par les années passées, l'activité de la chambre tant dans ses missions administratives que juridictionnelles a été soutenue.

Je me limiterai à commenter quelques indicateurs en commençant par l'activité principale de la chambre, l'examen de la gestion.

\*

En 2009, 43 rapports d'observations définitives ont été arrêtés par la chambre et notifiés aux ordonnateurs et dirigeants concernés. Ces rapports concernent pour moitié des communes, ce poids plus important que leur part relative dans l'ensemble des organismes du ressort de la chambre s'explique par le cycle de programmation des travaux, la chambre ayant ciblé prioritairement, au cours des deux dernières années, ses contrôles sur les établissements publics de coopération intercommunale.

Plusieurs établissements médico-sociaux et organismes de droit privé ont également été contrôlés, dans une proportion plus importante que par le passé.

Ces contrôles ont montré leur utilité au vu des observations formulées et font ressortir l'intérêt d'une programmation sélective et variée, non exclusivement concentrée sur les grands comptes.

Comme vous le verrez à la lecture du rapport d'activités, la synthèse des observations traite des suites des contrôles précédents, de la fiabilité des comptes, de la situation financière, de l'intercommunalité et des relations entre les collectivités et leurs opérateurs, qu'ils soient associatifs ou sociétés d'économie mixte.

D'autres aspects de la gestion publique locale, comme les marchés ou la gestion des ressources humaines, n'y apparaissent pas mais font l'objet d'un contrôle systématique, *chacun pourra le vérifier en consultant le site des juridictions financières où les rapports d'observations définitives sont mis en ligne dès qu'ils sont communicables.*

Une partie importante des moyens de la chambre est également consacrée aux enquêtes nationales conduites par les juridictions financières sur l'évaluation des politiques publiques.

En 2009, ont été menés à leur terme les travaux communs sur le logement social et l'aménagement urbain et l'organisation des soins à l'hôpital.

Quatre enquêtes sur la situation financière des hôpitaux, la mise en œuvre du RSA, les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que la gestion des déchets ménagers ont été parallèlement engagées.

Ces contrôles thématiques présentent un double intérêt : examiner les gestions des organismes dans des secteurs déterminés et arrêter des observations qui seront exploitées nationalement pour alimenter un rapport public thématique ou une insertion au rapport public annuel. A cette fin, 36 renvois ont été décidés par la chambre l'an dernier.

\*\*

Concernant le contrôle budgétaire, avec seulement 7 avis rendus, la chambre s'inscrit dans une moyenne basse. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce nombre peu important : d'une part, le travail en amont effectué par les préfetures et, d'autre part, le rôle spécifique des chambres qui interviennent, à la demande du représentant de l'Etat, selon des critères d'interprétation stricte définis par le code général des collectivités territoriales.

Le nombre de saisines relativement faible, concernant au surplus des communes peu importantes, n'est pas pour autant nécessairement un indicateur pertinent de la situation financière des organismes de la région. C'est davantage à travers l'examen de la gestion qu'apparaissent les signes de tension financière ou la réduction des marges de manœuvre de certaines collectivités.

Les saisines pour inscription d'une dépense obligatoire restent exceptionnelles, en d'autres termes, les créanciers des collectivités locales n'éprouvent pas de difficultés pour être désintéressés et on ne peut que s'en réjouir !

\*\*

En matière juridictionnelle, 2009 a été l'année de la mise en œuvre de la réforme des procédures juridictionnelles introduite par la loi du 28 octobre 2008, réforme que je vous avais largement exposée au cours de notre dernière séance solennelle.

Trois objectifs principaux étaient assignés à la réforme :

- D'abord la simplification, pour le prononcé des décharges par voie d'ordonnances, rendues par un juge unique.
- Puis, la sécurisation juridique du contentieux, avec la saisine de la juridiction exclusivement par le ministère public, un respect scrupuleux du contradictoire, tant pendant l'instruction que pendant la phase de jugement avec une audience publique et la non-participation du rapporteur au délibéré.
- Enfin, la réduction des délais par la suppression de la règle de la double décision tant pour les jugements des comptes publics que pour les gestions de fait.

Après un an d'application, un premier bilan peut être tiré, même si 2009 demeure une année de transition avec des jugements rendus, encore majoritairement, sous l'empire des anciennes procédures, comme l'article 34 de la loi le prévoyait dès lors qu'une charge provisoire avait été prononcée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Premier constat, la juridiction, grâce à son comité des méthodes et procédures, avait largement anticipé la mise en œuvre de la réforme et disposait dès le mois de janvier de la boîte à outils indispensable pour remplir sa mission dans un cadre juridique rénové. Ces outils ont été progressivement aménagés après les premiers retours d'expériences et consolidés pour tenir compte de l'instruction du Premier président et de la recommandation du Procureur général.

Comme il s'y était engagé, le ministère public a apporté son plein concours à la mise en œuvre de la réforme. Il a contribué à l'amélioration et à l'harmonisation des méthodes de travail des équipes de contrôle, en faisant largement reprendre le socle des diligences minimales recommandées par le Parquet général.

Deuxième constat, la réduction des délais est incontestable tant pour l'activité juridictionnelle non contentieuse que pour les jugements de débet puisque les premières décisions juridictionnelles permettent de constater une diminution significative du temps écoulé entre l'ouverture de l'instance et le prononcé du jugement.

Troisième constat, le niveau de l'activité juridictionnelle contentieuse n'a pas été affecté puisque les nombres de jugements et de débet sont proches en 2009 des résultats constatés en 2008.

Si on se place maintenant du point de vue du ministère public, eu égard à son rôle nouveau pour l'ouverture de l'instance, le nombre de réquisitoires s'inscrit dans la continuité du nombre de jugements provisoires précédemment délibérés par la chambre.

De même, le nombre de charges présumées incluses dans les réquisitoires est stable par rapport au nombre moyen d'injonctions formulées par la chambre quand elle statuait en deux temps, provisoirement puis définitivement.

Le ministère public s'est attaché à prendre des réquisitions dès lors qu'il disposait d'une assurance raisonnable que les conditions d'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable étaient réunies. Il est allé plusieurs fois au-delà des propositions du rapporteur. Dans le cas contraire, sa position a été motivée par voie de conclusions.

Aucune contestation du refus d'ouvrir l'instance n'a été formulée par une demande d'instruction complémentaire d'un président de formation de jugement.

Quatrième constat. Un des aspects moins connus de la réforme réside dans la possibilité qu'ont le président de la formation de jugement ou le ministère public d'adresser directement aux comptables des communications administratives tendant à mettre en conformité ou corriger certains éléments de leur comptabilité.

Ces interventions, se substituant aux injonctions pour l'avenir et autres réserves prononcées à l'encontre d'un comptable, se sont avérées efficaces puisque près de la moitié d'entre elles ont immédiatement donné lieu à des suites positives.

Les autres ne pourront être évaluées qu'à plus long terme ; souvent, elles nécessitent un travail conjoint de l'ordonnateur et du comptable pour remettre en ordre une comptabilité défaillante.

Au total, il s'agit donc d'un premier bilan positif, qui pourra être affiné après une deuxième année d'application de la loi.

\*\*

Mesdames, messieurs, l'évolution de l'activité juridictionnelle future devra s'analyser au vu de la simplification de nos procédures, mais également du choix par la juridiction d'une programmation sélective des comptes à juger et du recours à la prescription extinctive de responsabilité des comptables publics.

En concentrant ses moyens sur les comptes à enjeux, en fonction de thèmes ou de paramètres pertinemment choisis, la juridiction financière cherche à s'adapter aux moyens dont elle dispose et s'engage dans une voie plus qualitative.

\*

La réforme des procédures juridictionnelles incite à revenir, en quelques mots, sur le régime de responsabilité des comptables publics.

La défaillance du comptable public ne connaît qu'une sanction : le débet. L'article 11 de l'ordonnance de François Ier donnée à Châteaubriant le 8 juin 1532 énonçait déjà « ...*les comptables en retard ou dont le solde débiteur est arriéré ou plus fort qu'il ne convient sont mis à la rubrique debet quittantiam tenus au remboursement des deniers ...* ». Plus de quatre siècles plus tard, l'article 60 de la loi du 23 février 1963 relève de la même logique.

La mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est dite objective. Elle se traduit par une obligation de reversement intégral de la dépense payée à tort ou de la recette non recouvrée, sans qu'il y ait lieu pour le juge de tenir compte du comportement du comptable ou des circonstances qui ont présidé à sa décision.

La rigueur de ce principe est atténué, d'une part, par la possibilité dont dispose le juge des comptes d'apprécier la force majeure et, d'autre part, par le pouvoir du ministre d'accorder une remise gracieuse totale ou partielle des débet.

Le débet n'est pas alors remboursé par le comptable de la collectivité, c'est cette dernière qui comble les écarts constatés. Seule une part résiduelle, dont le montant est décidé par le ministre, est éventuellement payée par le comptable.

Comme vous le savez, le régime de remise gracieuse a été modifié par la loi de finances rectificatives pour 2006 puisque désormais tout projet de cette nature dont le montant excède 10 000 € est soumis à l'avis de la Cour des comptes.

Cette avancée réintroduit le juge des comptes dans le dispositif et renforce, mais dans une certaine limite seulement, son pouvoir d'intervention.

Mesdames et Messieurs, Philippe SEGUIN formulait en décembre 2009 le vœu que soit saisie par le Parlement l'occasion historique de moderniser profondément la gestion publique à l'occasion de l'examen du projet de loi portant réforme des juridictions financières adopté par le conseil des ministres du 28 octobre 2009.

Il souhaitait aussi voir compléter ce projet de loi par des dispositions modifiant la loi de 1963 sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Les magistrats des juridictions financières et l'ensemble des agents, profondément attachés à la modernisation et à l'efficacité de l'institution, suivront avec le plus vif intérêt les travaux du législateur.

Je vous remercie de votre attention.