

**AUDIENCE SOLENNELLE DE LA
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES GRAND EST
DU 5 SEPTEMBRE 2019**

Communication du Procureur financier

Merci Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs, en vos titres et qualités,

Au nom du ministère public, permettez-moi de m'associer aux paroles de bienvenue et aux remerciements que vous venez d'adresser, Monsieur le président, aux hautes personnalités civiles et militaires qui nous font l'honneur de participer à notre audience solennelle et qui par leur présence témoignent de l'intérêt qu'elles portent à notre juridiction et à ses travaux.

Madame la Procureure générale, permettez-moi d'apprécier à plusieurs titres votre présence parmi nous ce matin à Metz. Tout d'abord, elle souligne l'unité du réseau du ministère public des juridictions financières. Ensuite, c'est la première fois depuis votre prise de fonctions somme toute récente que vous participez à une audience solennelle de chambre régionale des comptes. Cet exercice ne vous est pas inconnu puisque dans un passé, pas si lointain, vous avez présidé aux destinées de deux chambres régionales des comptes. Nous avons d'ailleurs eu l'occasion de travailler déjà ensemble, un peu plus à l'Ouest. Je me réjouis donc à la fois de votre présence et de la parfaite connaissance que vous avez des CRC. Madame la première avocate générale, votre présence marque elle aussi l'importance que vous entendez accorder au réseau du parquet. Monsieur le substitut général, cher Christophe, c'est toujours aussi avec plaisir que nous nous croisons et désormais j'évolue sur des terres chères à ton cœur !

Monsieur le président de la mission d'inspection des CRC, permettez-moi aussi de souligner votre venue à Metz ce matin, qui témoigne de l'intérêt que la Cour porte à notre juridiction et à ses travaux.

Mes chers collègues,

A la différence de ce qui se pratique dans les tribunaux judiciaires, le code des juridictions financières ne prévoit pas que la chambre doive tenir en début d'année une audience pour clore l'année écoulée et ouvrir l'année nouvelle. C'est cependant devenu une pratique régulière, dont la fréquence et la date varient selon les ressorts et qui permet à la chambre de rendre compte de son activité au cours de l'année passée, et d'illustrer le sens de l'article 15 de la Déclaration des Droits de L'Homme et du Citoyen ; « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* ».

L'exercice auquel j'ai le privilège de me livrer est de vous rendre compte de l'activité de la chambre depuis sa dernière audience solennelle, qui avait marqué l'inauguration officielle de nos locaux. Depuis, on peut dire que les travaux d'aménagement sont en voie d'achèvement et que toutes les conditions matérielles sont réunies pour que les équipes de la juridiction assurent au mieux leur mission.

Cet exercice, donc peut être assez redoutable puisqu'il peut conduire à égrainer nombre de chiffres dont l'effet sédatif est rapidement garanti sur l'assistance. Je tacherai donc de n'en citer qu'un minimum et vous renvoyer pour le détail au rapport d'activité qui vous a été distribué. Il est aussi particulier puisque nouvellement arrivé, je n'ai pas contribué à celle-ci.

La chambre a connu une année 2018 marquée par une forte activité dans le domaine du contrôle des comptes et de la gestion puisque 46 ROD ont été rendus publics et 35 ROP ont été notifiés, tandis que 54 contrôles étaient également en cours à la fin de l'année 2018. La chambre a rendu 44 avis budgétaires. Concernant le contrôle juridictionnel, la chambre a rendu 67 ordonnances de décharge et rendu 25 jugements pour statuer sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable. A cette occasion, elle aura statué sur 39 charges. Dans 31 cas elle aura prononcé 2,5 M€ de débits, et dans 7 pour lesquelles elle a prononcé près de 2000 € de sommes non rémissibles. Dans 10 cas, elle a abandonné les charges du réquisitoire et prononcé des non-lieux à charge.

Je m'attacherai principalement à évoquer deux thèmes. Le premier porte sur la production des comptes et le second sur les évolutions en matière de mise en jeu de la responsabilité des comptables.

La chambre reçoit tous les ans près de 1 500 comptes de gestion et leurs pièces justificatives. Aujourd'hui la grande majorité des comptabilités est dématérialisée. Toutefois cette pratique qui s'est développée pour simplifier le travail des collectivités, des comptables et du juge des comptes présente des difficultés de mise en œuvre importantes. Si en principe, à compter de 2019 toutes les factures par exemple seront dématérialisées, ce n'est pas encore le cas pour toutes les collectivités et il reste fréquemment de conserver une partie de justifications sous forme papier en plus de justifications elles informatisées.

Les conditions de production des comptes ont été simplifiées : partage de la même archive informatique entre la DGFIP et les CRC, révision de la nature et du nombre de pièces justificatives, possibilité pour les comptables de classer les pièces justificatives chronologiquement si le nombre de liasses est limité et que le juge des comptes dispose à côté d'un outil de requêtage, signature du compte etc. Pourtant les CRC rencontrent des difficultés dans la production des comptes qu'elles ne connaissaient pas naguère :

- Fiabilité perfectible du logiciel de d'exploitation CDG-D,
- Délais de transmission et de production,
- Demandes de compléments,
- Chargement de fichiers du compte de gestion lui-même ou des pièces justificatives....

Ces difficultés ont des conséquences directement pour les comptables. Ainsi en 2018, le taux de production des comptes au 31 décembre atteignait seulement 56 % pour l'ensemble de la Région. Le ministère public a dû rappeler pour améliorer ce taux que les comptes de gestion se livrent avant le 31 décembre et non pas avant le 31 janvier, habitude qui s'était installée pour certains départements et grandes collectivités. Par ailleurs, quelques mises en demeure de produire des comptes ont dû être prises, en espérant ne pas devoir en arriver à prendre des réquisitoires d'amende pour retard.

Ces retards importants feront que les comptables ne pourront bénéficier d'une éventuelle décharge par prescription qu'en 2025 pour des comptes se rapportant à 2017.

Les raisons de ces difficultés proviennent soit de dysfonctionnement informatiques qui impactent l'ensemble de la chaîne de traitement, mais aussi l'évolution à la baisse des effectifs des postes comptables, de traitements différents pour un même poste comptable entre comptes relevant de la compétence de la chambre ou de celle du pôle national d'apurement administratif, la qualité de nommage des pièces de la part des ordonnateurs. Ce dernier point n'est pas anecdotique. Dans le cadre de la dématérialisation, les chambres régionales des comptes comme les comptables continuent d'exploiter des pièces provenant des services des ordonnateurs. Mais à la différence d'un environnement papier, l'identification des pièces ne peut plus se faire que par un nommage rigoureux permettant ensuite aisément de mettre en œuvre des requêtes. Or en l'espèce, les associations représentatives d'élus et ordonnateurs ont refusé que ce nommage soit normé. Les services de l'Etat n'ont donc formulé que des recommandations sans valeur contraignante. A l'usage, cette liberté laissée à chaque collectivité ou établissement n'est pas une source de sécurité mais de complications et d'une fiabilité aléatoire. Or en l'absence de pièces exploitables ou de comptes incomplets c'est bien pour l'instant la seule responsabilité du comptable qui se trouve le cas échéant mise en jeu devant le juge des comptes.

En 2021, l'ensemble des pièces justificatives reçues à la chambre seront dématérialisées. Sous réserve de ce que je viens de souligner comme limites, cette évolution permettra alors des possibilités de contrôles plus sélectives, plus ciblées et accrues. Leur exploitation devrait être gage d'efficacité et de pertinence au sens statistique des constats posés par la chambre. Cet aspect ne concerne pas seulement le domaine juridictionnel mais intéresse autant le contrôle des comptes et de la gestion. Il permet notamment d'avoir accès à l'ensemble de la gestion des organismes au programme de contrôle de la chambre en tant que de besoin sans devoir nécessairement passer par la procédure d'évocation des comptes.

Aujourd'hui, l'intervention du juge des comptes pour sanctionner un comptable juridiquement responsable de l'ensemble des recettes et des dépenses est moins comprise dès lors qu'elle se heurte à ces contraintes d'organisation et de moyens qui affectent la DGFIP. Alors même que le juge des comptes n'est compétent en aucune façon pour sanctionner les gestionnaires publics que ce soit les ordonnateurs ou leurs services. Il apparaît désormais indispensable de faire évoluer cette partie de notre action pour permettre d'une part de prononcer des sanctions qui apparaîtront justes car étant adaptées aux manquements soulignés, mais d'autre part en permettant de se prononcer contre l'ensemble de la chaîne comptable et en appréciant les responsabilités des uns et des autres.

En effet, on a pu voir encore tout dernièrement le Conseil d'Etat venir réduire le champ traditionnel d'appréciation du juge des comptes. Par plusieurs décisions, le juge de cassation a ainsi admis en matière de marchés publics que des avenants rétroactifs puissent être admis devant le juge des comptes pour en déduire que la volonté non explicite au moment du paiement des parties pouvait se déduire ensuite pour ne pas reconnaître l'existence d'un préjudice d'un paiement pourtant effectué sans autorisation ou sans pièce. De la même façon, le Conseil d'Etat a admis que le contrôle du comptable en matière de marchés publics ne pouvait pas le conduire à appliquer d'une quelconque façon un contrôle de seuils même en présence évidente d'un saucissonnage, avec des factures et des mandats qui se suivent et dont le cumul dépasse à l'évidence les seuils. Dans un tel cas, le comptable est prié de ne plus avoir de mémoire de ce qu'il vient de faire. De la même façon, le juge de cassation a déduit de la simple lecture d'une mention explicite dans une délibération que celle-ci s'affranchissait du contrôle de légalité, que ceci n'entraînait pas dans l'office du comptable lequel ne devait que cocher une case de présence de cette pièce justificative sans s'interroger sur son irrégularité manifeste. Le contrôle de l'auteur de l'acte a également été sérieusement rogné en n'exigeant plus du comptable que celui-ci ne contrôle que la compétence de celui qui signe la pièce comptable (bordereau ou mandat) sans s'intéresser à la compétence de l'auteur d'un acte servant de pièce justificative. Enfin, en matière de recettes, le non-recouvrement désormais conduit le plus souvent à une mise en jeu de la responsabilité amoindrie dès lors que si la créance est ruinée indépendamment de l'action ou du manque d'action plutôt du comptable, seule une somme non rémissible peut être prononcée.

Si dans le même temps, le Conseil constitutionnel a reconnu au ministère public un pouvoir exclusif de poursuite et donc de sélection, cette série de décisions contribue à affaiblir notablement, la portée du contrôle juridictionnel mais surtout la position du comptable public. Par ailleurs, on voit également qu'à défaut d'avoir compétence sur l'ordonnateur d'une quelconque façon, que se dessine une tendance qui aboutit à transférer une part croissante du contentieux vers le juge pénal. On comprendra bien que ce dernier ne pourra pas pour autant donner une sanction systématique. En ce sens, le parquet général de la Cour des comptes a présenté en début d'année, ce qu'il préconisait comme évolutions législatives et réglementaires. Gageons qu'entre une réduction du champ réel de la responsabilité du comptable et une tendance à la judiciarisation de contentieux, il y aura une voire plusieurs voies médianes pour permettre au juge des comptes de sanctionner réellement et efficacement les responsabilités dans la survenue de manquements et de préjudice tout au long de la chaîne de dépense ou de recettes que ce soit donc chez l'ordonnateur et ses services, comme du côté du comptable.

Avant de conclure, qu'il me soit permis de remercier les collègues de la chambre pour la qualité de leur accueil, domaine reconnu d'expertise de la chambre Grand-Est, pour la qualité des liens humains qui existent au sein de la communauté de travail, pour leur disponibilité à répondre aux nombreuses questions du ministère public. Qu'il me soit permis aussi de souligner le plaisir de travailler avec Joël Leroux, Bouchaib Ech-Chabi et Carole Riva et d'avoir une pensée particulière pour Thierry Farenc qui aura retrouvé avec plaisir des terres légèrement plus méridionales mais qui aura quitté non sans un pincement au cœur cette belle communauté.

L'année a été particulièrement soutenue au service de la juridiction, mais aussi de l'ensemble des ministères publics des juridictions financières. Cette richesse reste un moteur pour nous permettre de continuer à progresser et à avoir la chance que notre travail commun soit aussi source de plaisir et d'épanouissement.

Au-delà des chiffres et statistiques d'activité et des éléments visibles par l'extérieur, la chambre a connu une année 2018 particulièrement riche, tant par son activité, que les sujets traités. Mais sa principale richesse c'est la communauté humaine qui y travaille et qui y échange. Il s'agit là d'un bien très précieux qu'il nous appartient collectivement de faire vivre et de renforcer. Cela nous aidera encore, Monsieur le président, à faire vivre notre second bien précieux, la crédibilité de la parole de la chambre qui est le principal service que nous devons à nos concitoyens.

Je vous remercie de votre attention.