

LA REFORME DES PROCEDURES DE JUGEMENT DES COMPTES PUBLICS PAR LA JURIDICTION FINANCIERE

Hamidi DAOUDI

Secrétaire général, Cour des Comptes

INTRODUCTION

1- Le contrôle des finances publiques est organisé selon les contextes où il s'insère. Généralement on distingue deux modes : le mode juridictionnel et le mode administratif. Ces distinctions renvoient à l'opposition entre modèle à influence de droit romain et modèle à influence anglo-saxonne bien qu'il s'agisse là d'une représentation réductrice de la complexité de la réalité ¹.

Derrière ces formes d'organisation se profilent des choix institutionnels. Le premier dispositif unifie contrôle des comptes publics et mise en jeu de la responsabilité des acteurs des gestions publiques. Le second ne centralise pas les compétences mais les répartit entre des autorités distinctes. Les pratiques des pays nordiques et celles des pays à tradition anglo-saxonne, notamment, illustrent ce schéma. L'institution supérieure de contrôle (ISC) organe technique porteur d'une expertise se limite à contrôler et à

1 Dans la littérature spécialisée on peut trouver d'autres classifications. Comme celle qui distingue le modèle Napoléonien (Cour, tribunal, chambre des comptes), le modèle westminster (bureau, office d'audit) et conseil (asiatique). D'autres présentations retiennent outre les deux premières formes d'organisation, le modèle allemand (Cour des comptes). L'ISC dans ce cas présente la particularité d'être hybride. Ses décisions sont collégiales, ses membres bénéficient des protections conférées aux magistrats de l'ordre judiciaire. Elle jouit « *du statut de juridiction mais sans attributions juridictionnelles* » (L. Saïdj, 2008). Cette organisation a inspiré la Cour des comptes européenne. Pour ces questions voir Luc Saïdj. *Le modèle des cours des comptes : traits communs et diversité*, RFFP, n°101, Mars 2008. Carlos Santos. *Comme un vieux tango amère ? L'économie politique du contrôle des finances publiques*, Revue française d'Administration publique, n°123, 2007 ; Rick Staphenurst et Jack Titsworth. « *caractéristique des institutions suprêmes de contrôle financier* », findings (Banque Mondiale) n° 2008, juin 2002.

communiquer ses conclusions à une autre autorité à qui revient la charge d'en tirer les conséquences.

2- Les rapports entre le National Audit Office Britannique (NAO) et l'emblématique *Public Accounts Committee* (PAC) de la Chambre des communes illustrent bien cette logique institutionnelle. Elle est la conséquence d'un abandon de la juridiction financière, la Cour de l'Echiquier (19ème siècle), au profit du National Audit Officer rattaché organiquement au Parlement. C'est une reconfiguration du contrôle des comptes publics jugée plus adaptée aux pouvoirs du Parlement. Cette rupture traduit *le renforcement des pouvoirs du Parlement*. Le comité des comptes publics peut, seul, engager la responsabilité de l'*Accounting Officer*. En fait, cette action reste formelle : le comité agissant généralement d'une manière discrète et prometteuse à partir de recommandations. Ce modèle qui se distingue par son attrait pour le Parlement a connu une réelle expansion qui ne semble pas s'épuiser. Il est devenu dominant.

Historiquement, la forme juridictionnelle du contrôle des finances publiques a été présentée comme une réponse à l'irresponsabilité des agents publics. L'institution de la juridiction financière met fin à cette impunité. Il s'agit, aussi, de donner plus d'éclat, de solennité et de force aux décisions prises. Mais dans ce modèle, la Cour des comptes n'a pas de juridiction sur les ordonnateurs comme elle ne peut exercer de compétence disciplinaire sur les comptables publics. Cela évacue le risque d'empiètement sur les pouvoirs du gouvernement (G. Andréani, 1986). L'exécutif ne peut être troublé par l'action du juge financier dont l'action est volontairement limitée (R. Pellet, 1998) ².

Certaines plumes éminentes voient dans l'institution du juge financier la conséquence logique du singulier régime de responsabilité du comptable public. Celui-ci ne peut rendre compte, de l'exercice de ses obligations, à l'administration qui serait alors juge et partie. Le caractère exceptionnel de cette responsabilité, qui le distingue de celui du régime commun des fonctionnaires et agents publics, ne peut non plus justifier son assujettissement au juge administratif. A la responsabilité particulière correspond un office tout aussi particulier qui s'incarne dans l'action du juge financier. On en tire alors la récente conclusion selon laquelle «*l'existence d'une juridiction des comptes est partie intégrante du système financier*» (J. Magnet, E. Hemar, 1993). Le contrôle des comptes ne se limite pas à

2 En France, la juridiction financière ne peut statuer sur le compte administratif ou soulever des charges à l'encontre de l'ordonnateur pour engager sa responsabilité. C'est une prohibition qui remonte à 1807 qui est sans cesse rappelée par le législateur. Cette protection est assurée à la condition que l'ordonnateur se limite à ses fonctions budgétaires. S'il est déclaré comptable de fait, il devient de droit justiciable de la Cour des comptes. Les pays d'Afrique francophone sont allés au-delà de l'héritage du modèle Napoléonien. L'ordonnateur est justiciable de la juridiction financière.

une constatation matérielle de son état mais il s'étend à la qualification des opérations qui troublent son équilibre tel qu'il devait s'afficher au regard du droit budgétaire. L'auditeur n'est pas un commissaire aux comptes mais un juge des comptes qui tire les conséquences juridiques sur le tenant du compte en terme de responsabilité.

Et pourtant les évolutions les plus récentes des juridictions financières, à l'image de ce qui est observé par la Cour des comptes belge depuis 1995 montre que l'apurement des comptes peut très bien s'accommoder avec l'intervention d'un auditeur agissant au sein d'une institution où les compétences juridictionnelles sont conditionnelles. Le débet administratif prononcé par la Cour des comptes n'est transformé en débet juridictionnel que si le comptable est cité devant le juge financier par la partie lésée (ministre) qui doit apporter la preuve que le déficit de caisse constaté est imputable au tenant du compte.

La courte expérience (1990-1994) vécue par l'ISC algérienne sous l'empire de la loi n°90-32 du 4 décembre 1990 est une autre illustration de cette situation. L'abandon de la formule a été essentiellement motivé non par le système d'apurement administratif des comptes mais par l'assimilation dévastatrice de la faute de gestion à un délit passible d'être déféré au juge pénal³. On peut retrouver dans l'histoire lointaine de l'organisation du contrôle des comptes publics des modèles qui peuvent prendre notamment la forme d'autorité administrative indépendante, mais à condition qu'elle agisse à l'abri du Parlement.

3 - En fait, ce qui est en cause ce n'est pas le principe du contrôle lui-même encore moins son caractère juridictionnel mais plutôt les procédures. La doctrine, n'hésite pas à parler « *d'exotisme* » de ses règles (G. Montagnier, 1993). Les praticiens du contrôle eux-mêmes, reconnaissent que le procès financier dérouté les justiciables et les professionnels du droit qui le découvrent. Ils ont du mal à pénétrer ses subtilités en dépit de son apparente simplicité. La jurisprudence a fini par apporter des réponses tant attendues aux questions récurrentes sur la qualité du procès financier.

Trois griefs sont formulés à l'encontre de ce procès. Il est notamment long surtout lorsqu'il porte sur une procédure de gestion de fait. Il méconnaît les principes fondamentaux du procès équitable. Reposant

³ La loi n°90-32 du 04 décembre 1990 n'a pas dépouillé la Cour des comptes de ses compétences. C'est plutôt la nature juridictionnelle des décisions qui a été remise en cause. L'acte n'est plus revêtu de l'autorité de la chose jugée mais de l'autorité de la chose décidée. Pour les comptables patents, les investigations de l'ISC sont sanctionnées par un quitus (art. 56) ou à défaut par un débet (art. 68) dont elle apprécie les conditions à son origine. Bien qu'il s'agisse d'une ISC sans compétences juridictionnelles, ses décisions étaient collégiales, les faits soumis au principe du contradictoire sous le contrôle du Censeur général chargé de la surveillance des conditions d'application de la loi.

exclusivement sur l'écrit, il ne donne pas au justiciable la possibilité de faire entendre sa cause en audience publique. De telles insuffisances ne sont pas compatibles avec les évolutions et les aspirations contemporaines de protection des droits de la défense. La règle du double arrêt (*provisoire, définitif*) est particulièrement visée.

Cette règle propre au procès financier portant sur le jugement des comptes de gestion est née à la fin du 18^{ème} siècle dans un environnement particulier (Révolution française). Elle est atténuée dans sa rigueur sous le Consulat. La formule visait à rompre avec l'opacité qui caractérisait la gestion des finances publiques de l'Ancien Régime. La Cour des comptes française ne l'invente pas, elle l'hérite de la loi du 28 pluviôse an III qui institua un bureau de comptabilité (Assemblée Nationale Constituante) afin de rendre effective l'obligation redditionnelle qui pèse sur tout agent public.

Ces procédures biséculaires ont fini par cristalliser contestations et critiques qui ont rendu inévitable leur réforme, conduite assez tôt par la Cour des comptes belge (1995) et tardivement par la Cour des comptes française (2008).

Dans les pages qui suivent, nous nous proposons de restituer à grands traits les griefs formulés à l'encontre de ces procédures, pour ensuite exposer le contenu des réformes initiées afin de les adapter aux exigences d'un procès équitable. Mais avant de développer ces sujets, il convient de dégager les spécificités du procès financier pour bien saisir les débats qu'il nourrit au sein des juridictions financières elles-mêmes, entre les juridictions et leurs justiciables sous le contrôle vigilant du juge administratif, entre les juridictions financières et leur juge de cassation, enfin entre ces mêmes juridictions et la doctrine.

1 - L'ORIGINALITE DU PROCES FINANCIER

C'est un procès qui est organisé à partir de procédures particulières. La juridiction financière ne tranche pas de litige entre deux parties dont les intérêts sont antagoniques. Elle n'est pas saisie par la personne publique dont les intérêts auraient été lésés. Le dicton traditionnel « *le compte saisit le juge* » traduit le paradoxe d'un office où l'on statue sur des affaires sans demandeur. L'instance n'est pas ouverte non plus par un réquisitoire préalable du ministère public. Elle est engagée à la seule condition que le compte soit produit. L'autosaisine est un paradoxe d'une institution qui ne trouve pas pratiquement d'équivalent auprès des autres juridictions. Celles-ci ne sont pas en principe autorisées à s'autosaisir au risque d'apparaître juge et partie. Situation d'autant plus curieuse qu'elle dispose d'un ministère public (CE, commissaire du Gouvernement, M. Seban, 2006). Selon la formule célèbre et controversée, la Cour des

comptes « *juge le compte elle ne juge pas le comptable* »⁽⁴⁾. Cela veut dire que la juridiction se prononce sur une responsabilité objective qui découle des seules constatations matérielles dégagées de l'examen des écritures comptables. Cet exercice vise en réalité à vérifier si le comptable public s'est convenablement acquitté de ses obligations au regard des règles de la comptabilité publique en exerçant tous les contrôles à sa charge. C'est un contrôle sur chiffres et sur pièces justificatives (Y. Ph. Vachia, 2004). Seul le compte est jugé, mais le compte réduit à ses « *éléments matériels* » sans appréciation de la « *conduite* » du comptable.

En se limitant aux seuls éléments qui ressortent du compte, le juge des comptes se garde d'empiéter sur le domaine de compétence du ministre des finances qui seul, peut se prononcer sur la responsabilité subjective du comptable placé sous son autorité. Une fois mis en débet, le comptable peut demander la décharge de responsabilité pour cas de force majeure ou la remise gracieuse en invoquant des capacités patrimoniales limitées au regard des sommes (dettes) dont il est redevable à la collectivité publique. Les deux procédures sont de nature différente : l'une est contentieuse, l'autre gracieuse seulement. Un refus à la demande de décharge de responsabilité, totale ou partielle, sur le fondement de circonstances de force majeure peut être déféré devant le juge administratif. Par contre, un refus de demande de remise gracieuse n'est pas contestable au fond dès lors qu'il s'agit d'un pouvoir discrétionnaire. La décision de remise gracieuse ignore la responsabilité du comptable. Pour des raisons d'équité liée notamment à la capacité financière du débiteur, elle se limite à en prendre acte pour dispenser le comptable des sommes qui lui sont réclamées.

Ce partage des rôles entre la juridiction financière et l'autorité budgétaire est quelquefois très critiqué. Il a donné lieu à des débats de doctrine passionnants⁽⁵⁾. Même si le ministre agit quelquefois, sous le contrôle du juge administratif, la doctrine voit dans ces pouvoirs la capacité de leur détenteur de priver de ses effets juridiques les arrêts de mise en débet de la Cour des comptes. C'est l'avènement du ministre juge. Cette frustration du juge financier, découle du fait que la responsabilité du comptable public est vidée de son contenu : plus de 90 % des débet sont soldés par l'autorité budgétaire qui dispose de pouvoirs exorbitants à cet égard (N. Bavarez 2009). Autant dire que les débet juridictionnels cessent d'exister une fois

4 C'est une formule due au commissaire du gouvernement, Romieu, posée dans ses conclusions sur le célèbre arrêt Nicolle-1ère chambre, 1906. Voir commentaires de cet arrêt par F. J. Fabre les grands arrêts de la jurisprudence financière, Sirey, 1966. pp. 115-127.

5 Un haut magistrat, le président Pomme de Mirimonde disait que « *l'une des plus difficiles, pour ne pas dire les plus subtiles, qui se posent à l'occasion de l'apurement des opérations financières* » (cité par A. Seban, affaire Desvignes, CE, 2000) est la question de la répartition des compétences entre le juge financier et le ministre des finances. En Algérie et en Belgique, il est reconnu au juge financier la capacité d'atténuer la rigueur du débet par une appréciation des circonstances de fait à l'origine du déficit du compte liquidé et jugé.

prononcés. Une autre source indique que « *la quasi-totalité des débits donnent lieu à une remise gracieuse partielle ou totale et celle-ci ne laisse à la charge du comptable que 2 à 5% des sommes totales* » Y. Ph. Vachia, 2004).

Le Conseiller-maître, F. Fabre, connu pour ses incontournables commentaires sur les grands arrêts de la jurisprudence financière voit dans les restrictions opposées au magistrat de ne pas connaître des circonstances de fait génératrices de débet comme une atteinte à la dignité du juge financier. Même si l'amertume est forte, elle traduit un sentiment de frustration du juge financier dont les arrêts revêtus de l'autorité de la chose jugée sont réformés par un pouvoir prétorien d'une autorité administrative. Bien que la situation ait évolué à partir de 2006 et 2008, il est pour le moins difficile d'imaginer comme la rappelle la jurisprudence que « *la législation ait organisé sciemment et obstinément la violation de la chose jugée, il faut bien conclure que la juridiction de la Cour des comptes et celle du ministre n'ont pas le même objet* » (CE, Arrêt A. G. Rapail, 1981).

Il convient donc de ne pas exagérer cette critique. L'action de l'autorité budgétaire n'est pas un mécanisme de neutralisation des décisions du juge financier. Elle est plutôt un instrument de régulation du système financier nécessaire à la continuité de son fonctionnement. Les réformes profondes qui ont touché en Belgique les principes mêmes de ce système et les compétences de la Cour des comptes sont une réponse appropriée à ces débats. En France, on observe en 2006 et 2008, une évolution dans le sens souhaité par le juge financier qui semblait vivre dans un enfermement jurisprudentiel ferme et constant du Conseil d'Etat qui ne lui reconnaissait aucune compétence sur le comportement du comptable.

La Cour des comptes étant saisie par la loi, le rendant (comptable public patent ou de fait) doit respecter cette volonté en observant l'obligation de reddition des comptes qui pèse sur lui. Nul ne peut se soustraire à cette obligation chaque fois qu'il y a détention et/ou maniement de deniers publics, aucune circonstance ne pouvant être invoquée pour se soustraire ou atténuer la rigueur de cette règle.

La production du compte vise à ne pas troubler la mission de la juridiction financière. Sans compte point d'action de jugement. Si nul ne peut ignorer la règle de compter devant le juge des comptes, cela signifie que celui-ci, saisi par la loi, ne doit pas laisser le compte produit sans sanction au regard du droit financier. Pèse alors sur la juridiction financière une obligation d'apurer et de juger le compte pour régler la situation du comptable public envers le Trésor public. « *Le juge des comptes est soumis à une véritable obligation du juger* » (M. Lascombe, X. Vandendriessche, 2003). C'est là le corollaire de l'obligation de reddition des comptes à laquelle est astreint, au besoin, par la contrainte le comptable public. Le juge financier est tenu de statuer sur les opérations dont il a connaissance par le simple dépôt. A défaut, il méconnaîtrait la loi et viderait la reddition des comptes de son

fondement même : veiller sur l'ordre budgétaire et comptable qui s'impose chaque fois qu'il y a maniement de deniers publics.

Pour ce faire, les ISC ont développé des techniques et des stratégies de contrôle qui permettent d'adapter leur capacité d'intervention au portefeuille des comptes : apurement administratif délégué, mis en état d'examen des comptes, mise en œuvre de diligences minima fondées sur les risques, prescription extinctive de responsabilité du comptable ramenée de 30, 10 et enfin à 6 ans.

Le procès financier est muet, organisé à huis clos. Il ne connaît pas d'oralité, d'audience publique. Les plaidoiries du comptable public dont la responsabilité risque d'être mise en jeu ne sont pas admises, elles sont indubitablement vouées à être écartées par la juridiction financière car les procédures ne les prévoient pas. Le principe du contradictoire s'exprime par l'écrit. Ce système est justifié par deux arguments :

i/ le juge ne connaît que des éléments matériels du compte appuyé de pièces justificatives ;

ii/ les écritures comptables suffisent en elles-mêmes pour constater la régularité des opérations qui y sont décrites et tirer les conséquences de droit. Le juge ne doit pas se former une intime conviction qui n'est pas l'objet de son office. En outre, la technicité des vérifications comptables se prête mieux à des débats écrits qui identifient et précisent les points litigieux, qu'à des échanges oraux.

Cette contradiction s'exprime par le dispositif du double arrêt qui est resté figé depuis sa naissance qui remonte à plus de deux siècles. Le contrôle juridictionnel des comptes a su résister au temps en maintenant une identité particulière et une logique propre et unique.

La procédure du double arrêt marque profondément le procès financier.

Au terme du contrôle, le magistrat rapporteur présente ses observations à une formation collégiale qui apostille les faits retenus. C'est la preuve du débat collégial qui se traduit par un premier acte, un arrêt provisoire. Par ce moyen, la juridiction financière communique au comptable public dont le compte est en examen, les griefs retenus contre lui : les irrégularités entachant les opérations de dépenses et les omissions touchant la mise en recouvrement des recettes. Les charges sont exprimées sous forme d'injonctions dont la rédaction est entourée d'un grand soin à l'effet de les fonder en droit et en fait. Les injonctions sont des sommations fermes mais motivées adressées au comptable public pour justifier les opérations irrégulières ou pour apporter la preuve du reversement des montants en cause dans la caisse publique. L'injonction traduit le caractère écrit de la contradiction, sa nature inquisitoriale et un rôle de *procurator caesaris* de la juridiction pour veiller sur l'ordre financier.

Le comptable public dispose d'un délai d'un mois pour contester éventuellement l'analyse juridique de la juridiction et la matérialité des faits en cause. Le deuxième arrêt, définitif, confirme ou lève les charges provisoires selon la valeur des explications et des juridictions produites. Dans le premier cas, les injonctions sont transformées en débet, dans le second cas elles sont abandonnées pour décharger le comptable de sa gestion. Contrairement à une idée reçue, erronée, le juge financier ne cherche pas, en l'espèce, à réparer un préjudice financier qui aurait été causé à la personne publique mais à s'assurer que le comptable s'est acquitté de ses obligations au regard des règles de la comptabilité publique. Peu importe que l'acte irrégulier soit générateur de préjudice ou non. Le débet sans préjudice indiscutable en droit, dans son état actuel, soulève des interrogations légitimes car il contraste avec un principe général de droit qui veut que l'on ne soit responsable que s'il existe une causalité établie entre l'acte réputé fautif et le dommage causé.

Le caractère inquisitoire de la procédure est l'autre trait qui caractérise l'office du juge financier. Elle évoque le substantif Inquisition. Le magistrat rapporteur y joue un rôle prééminent dans la recherche des preuves quant à la manière dont s'est acquitté le comptable de ses obligations. Ce modèle fait sienne l'idée selon laquelle le juge financier n'arbitre pas un litige entre les prétendants à des droits mais tire la légitimité de son action de l'essence particulière des deniers publics. Ces fonds qui doivent servir l'intérêt général et obéir à des formes budgétaires et comptables strictes pour leur emploi⁽⁶⁾. Le rapporteur ne doit pas se limiter à vérifier la seule régularité des opérations décrites dans le compte comme on le croit assez souvent mais aussi à attester de la réalité de ces opérations à partir des pièces justificatives de sorte qu'aucun encaissement ou décaissement n'échappe à la comptabilisation⁽⁷⁾.

Contrairement au fonctionnaire, la faute du comptable public est présumée. Il lui appartient d'apporter la preuve du respect des obligations qui découlent de sa charge. Certains ont justifié cette inversion des rôles entre le juge financier et son justiciable par le droit commun des obligations pécuniaires. Les règles de la comptabilité publique soumettent les comptables à des obligations pour l'exercice de leurs charges, c'est à eux qu'il appartient de justifier qu'ils s'en sont acquittés convenablement.

6 C'est l'objet et la finalité de la comptabilité publique qui se caractérise par rapport à la comptabilité privée par la prééminence des règles juridiques, protectrices des fonds publics.

7 Un compte n'est pas juste lorsqu'il ne retrace que des opérations régulières. Il est juste lorsqu'il fait foi des opérations exécutées fussent-elles irrégulières. Le compte au sens de reddition des comptes est l'exposé d'une gestion faite dans l'intérêt d'autrui. Dans ce cas, c'est la présentation à celui pour qui l'on a géré ou devant qui l'on doit compter « *d'un état détaillé de ce qui a été reçu et ce qui a été dépensé à l'effet de dégager le reliquat* » (répertoire de droit, Dalloz ed.1972).

Mais quelque soit la valeur de cet argumentaire, cette tournure du procès financier focalise les critiques. Elle est jugée non conforme au droit parcequ'elle est attentatoire au principe de présomption d'innocence. Il n'appartiendrait pas alors au comptable public de justifier qu'il n'est pas fautif, mais à l'accusation d'apporter les preuves de ses remontrances.

Enfin, le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public revêt à son tour un caractère exceptionnel. Il est sans réel équivalent même si la doctrine a pu trouver des similitudes avec la responsabilité du mandataire en droit civil. En droit administratif, il contraste avec la responsabilité des fonctionnaires bien que l'agent comptable en soit un. Il gomme la nuance entre faute personnelle et faute de service.

2 - LES PROCEDURES JURIDICTIONNELLES DEVANT LE JUGE FINANCIER : DES PROCEDURES CONTESTEES

2 - 1 - L'ancienneté de la règle du double arrêt

Le caractère contradictoire de la procédure du jugement des comptes s'exprime par la règle du double arrêt. C'est une procédure née à la fin du 18ème siècle en France dans un contexte historique particulier. Son origine remonte à la loi du 28 pluviôse an III qui est par la suite atténuée dans la rigueur par l'arrêté des consuls du 29 frimaire an IX. Elle est adoptée sur les décombres des chambres des comptes de l'Ancien Régime supprimées (1791) par la Révolution française qui voulait rompre avec toutes les Institutions héritées de la Monarchie, mais qui a proclamé que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ».

Oeuvres d'organes du corps législatif (Bureau de la comptabilité, commission de la comptabilité nationale), cette procédure est adoptée en 1807 par la Cour des comptes française lorsque lui sont transférées les compétences de la commission de comptabilité nationale en matière de vérification des comptes des comptables publics.

Le dispositif qui articule *arrêt provisoire* – *arrêt définitif* structure les procédures juridictionnelles des Cours des comptes étrangères qui se sont alignées sur le modèle français. L'ancienneté de la procédure ainsi que sa relative expansion ne lui confère pas, cependant, une légitimité hors du temps. Bien au contraire, cet édifice présenté comme une « *garantie des droits du comptable patent ou du comptable de fait* » (CE, 2001) suscite interrogations, incompréhensions, critiques et contestations. Il est de moins en moins accepté. Sa conformité avec l'exigence du respect des droits de la défense est suspecte. Le doute s'est installé sur sa capacité à donner au justiciable l'opportunité de faire prévaloir son droit de voir sa cause

entendue effectivement c'est-à-dire publiquement. Il est perçu également comme étant d'une complexité inutile qui le rend difficilement conciliable avec l'idée de procès équitable. L'exigence de célérité procédurale est plus particulièrement mise en cause lorsqu'il s'agit d'apurer des gestions de fait.

2 - 2 - L'origine et la substance des critiques et des contestations

Les remises en cause de l'organisation du procès financier sont venues de l'intérieur de la maison⁽⁸⁾. C'est-à-dire de magistrats qui pratiquaient au quotidien les procédures en cause. Il ne s'agit pas d'attaques extérieures, qui viendraient de justiciables ayant eu des démêlés avec l'institution. Le « scandale » est l'œuvre d'un jeune magistrat, à la plume acérée. Le commentateur s'est évertué à soutenir publiquement que « *le fonctionnement de la Cour des comptes en tant que juridiction est contraire à l'Etat de droit* », inspiré, en cela, par les mêmes contestations développées en Belgique par Mme Muyltermans, comptable public à l'endroit de la Cour des comptes belge. Au fait du fonctionnement de l'ISC, il porte ses vindictes sur « *la violation des garanties* » que le justiciable est en droit d'attendre de la juridiction tels que l'impartialité du tribunal, le respect d'un délai raisonnable de jugement des comptes et le droit à la défense (N. Beverez, 1992). Il habille ses commentaires d'un titre « *délibérement provocateur* »⁽⁹⁾ selon la réplique de hauts magistrats (J. Magnet, E. Hemar, 1993). La réponse apportée par ces éminents juges financiers à leur jeune collègue, s'appuie sur de longs développements d'un intérêt certain. Les auteurs soutiennent que la juridiction des comptes est indissociable du système financier où elle agit, que le fonctionnement de la juridiction préserve et respecte les droits des justiciables. Toutefois, ils laissent entendre que la procédure contradictoire du double arrêt peut être améliorée par la citation facultative du comptable public à l'audience à l'initiative du juge où à la demande des parties. Mais cette citation à l'audience exclut la publicité des débats.

Ce sont en fait ces idées qui ont alimenté les changements des procédures juridictionnelles initiés sur la période 1993-2000 par la juridiction financière française. De l'avis même de hauts magistrats de la rue Cambon, ces initiatives sont restées timides ; les modifications ayant été conduites par dose successive mais en maintenant le système dans sa construction originale. Ce qui témoigne, paradoxalement, d'une culture de *statu quo*

8 Il s'agit de la Cour des comptes française. Pour la Cour des comptes belge, la contestation des procédures émane d'un comptable au bureau des postes de Courselles (Hainaut) Mme Muyltermans devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 1991).

9 N. Banarez, la Cour des comptes, juridiction introuvable, Recueil Dalloz – Sirey, 1992, pp. 173-179.

d'une institution porteuse d'une action réformatrice. De hauts magistrats qui ne peuvent pas être accusés de félonie comme le président Christian Descheemaeker (2009) ont estimé que la Cour a raté des occasions avec la codification des textes de 1994 pour conduire de réelles réformes de procédures. Le ministère public semblait pourtant acquis à cette cause, position qu'il laissait transparaître à travers ses conclusions. La doctrine n'était pas en reste. Dès 1991, certains commentateurs avisés ont prôné la nécessité d'une réforme de procédures suivies devant le juge financier (G. Montagnier, 1991).

Ces remises en cause sans ambitions ne suffisent pas pour mettre à l'abri des critiques les procédures et les pratiques de l'institution. Le premier et sévère rappel à l'ordre adressé à la Cour des comptes dans son fonctionnement même, en tant que juridiction financière, s'est exprimé en 2000 à travers une position jurisprudentielle claire et symbolique du juge de cassation, inattendue, selon les termes d'un de ses magistrats. La démonstration du commissaire du gouvernement (Conseil d'Etat, M. Seban, 2000) à travers ses conclusions sur l'affaire *Labor Métal* est particulièrement sévère.

La Cour des comptes « *aurait dû s'abstenir d'évoquer dans son rapport annuel (...) une affaire contentieuse pendante. Dès lors qu'elle l'avait fait, elle ne pouvait cependant que juger l'affaire en s'exposant à une censure certaine. Cette situation est celle à laquelle se trouve confrontée toute juridiction unique en son genre qui se trouve dans un cas de suspicion légitime. En invoquant dans son rapport annuel une gestion de fait avant qu'il n'y soit statué définitivement la Cour des comptes a préjugé quant au fond de l'affaire* ». Ce préjugement est véhiculé par un document qui n'est pas ordinaire compte tenu du caractère solennel de son adoption et de la qualité de ses destinataires. Trois principes sont méconnus : le principe d'impartialité, le principe *des droits à la défense* et le principe de *présomption d'innocence*.

Autre décision, qui n'était pas surprenante cette fois-ci, pour l'ISC, car attendue : c'est celle qui censure la place du rapporteur dans la procédure de jugement des comptes. En l'espèce, le Conseil d'Etat a clairement affirmé que le principe d'impartialité est remis en cause lorsque le rapporteur chargé du contrôle de la qualité de la gestion (compétences administratives) participe au jugement des comptes d'une gestion de fait sur laquelle il a déjà formé son opinion au stade du contrôle.

Le débat entre la Cour des comptes et ses justiciables a dépassé le cadre national. Les juges européens ont été sollicités pour trancher deux réclamations : l'une émanant d'un comptable de fait qui estime «*non raisonnable*» le délai de la procédure qui lui a été appliquée ; l'autre introduite par un comptable patent qui articule ses griefs autour de deux points :

i/ le procès inéquitable dû pour l'essentiel a la place du ministère public dans la procédure ;

ii/ le caractère limité de la procédure contradictoire faute d'audience publique.

i - Le délai des procédures

C'est une exigence procédurale qui a tendance à s'imposer à toutes les juridictions (pénales, civiles). Le procès financier n'y échappe pas comme il est loisible de le constater à travers une très récente jurisprudence (CEDH, 1er juin 2004, *Richard Dubary*). En l'espèce, il s'agit d'apprécier si les procédures de jugement des comptes respectent ce principe de délai raisonnable qui, dans certains contextes, est formellement consacré comme garantie des droits des parties. Il est examiné, généralement, à partir de critères qui sont devenus relativement stables comme les circonstances de la cause et les constantes jurisprudentielles. On y invoque notamment les difficultés de l'affaire en examen et les enjeux pour le requérant.

La procédure de gestion de fait devant les juridictions financières est la plus exposée à la censure de l'espèce. Son caractère intrinsèquement long fait d'elle une procédure paradoxale : conçue pour mieux « protéger les droits de la défense du comptable de fait, elle a pour effet paradoxal de se retourner contre lui en multipliant la procédure de manière excessive » (CEDH, 2ème sect. Siffre, Ecoffet, Bernardi c/ France 12 déc. 2006).

C'est une procédure qui « souffrait d'un mal profond » (Christian Descheemaeker, 2009). En raison notamment de la règle du double arrêt, elle multipliait les étapes sanctionnées l'une après l'autre par deux décisions juridictionnelles dont l'ensemble est constitutif d'une procédure unique. Elle impliquait au minimum sept (07) arrêts pour « vider » définitivement la contestation par le prononcé du quitus.

Certains procès financiers ont nécessité dix-huit décisions juridictionnelles en tenant compte des décisions administratives connexes (espèce Siffre-Ecoffet-Bernardini, supra). Le tout ayant nécessité un délai de près de dix ans.

La jurisprudence admet que l'action du juge financier en la matière n'est pas respectueuse du principe de délai raisonnable : « la Cour ne conteste pas que la procédure devant les juridictions financières comporte des spécificités qui la rendent quelque peu complexe. Elle ne saurait cependant y voir une explication convaincante, à elle seule, des délais de la procédure litigieuse ni être d'avis que les requérants ont tiré profit de cette spécificité pour les justifier » (arrêt Richard-Dubarry, c/ France, CEDH). Quelque soit l'originalité du procès financier en la matière, cette spécificité ne peut être invoquée pour priver le justiciable de son droit d'obtenir du juge financier une décision dans un délai raisonnable. S'il appartient aux juridictions

financières de s'adapter à cette exigence et non au justiciable de renoncer à un droit au motif des particularités de la procédure, cela requiert une réforme qui mette fin aux délais notoirement excessifs.

ii - L'absence d'audience publique

Les comptables patents, en France et en Belgique, qui ont contesté les débits du juge financier prononcés à leur encontre ont tous invoqué, devant les juges européens, le caractère exclusivement écrit de la procédure. Il est statué sur le contentieux sans interventions des parties pour faire entendre leur cause lors d'un débat oral et contradictoire. La Cour européenne retient en l'espèce une solution classique qui consiste à considérer la publicité de l'audience comme une garantie qui « *protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public* » (CEDH, 2006). C'est aussi un moyen pour contribuer à former une opinion positive sur les juridictions et renforcer en conséquence la confiance du public à leur égard. Le droit de voir sa cause entendue publiquement participe des objectifs où les intérêts du justiciable se conjuguent avec la crédibilité de la justice. Cela implique que le requérant ait la possibilité de s'exprimer devant le juge du fond dans le cadre d'une audience publique. Certes, le contrôle des écritures comptables est technique, mais le risque pour le comptable public de voir sa situation patrimoniale affectée, lui confère le droit légitime de demander d'être entendu en audience publique à l'effet de bénéficier d'une procédure au caractère contradictoire incontestable : en conséquence de quoi, « *la technicité du contentieux ne suffit pas à justifier un huis clos systématique* » (CEDH-Grande chambre arrêt Maritinié – 2006).

Lorsque le litige est né dans le cadre d'une gestion de fait, l'exigence de transparence s'impose encore plus pour des raisons qui tiennent à la « *coloration pénale* » de la procédure selon la formule consacrée (Braibant, CE, arrêt Darrac, 12 déc. 1969). Le procès n'a pas pour objet un compte mais porte sur un sujet, les personnes déclarées comptables de fait qui tombent de droit sous la juridiction de la Cour des comptes. Il s'agit de « *prévenus* » (J. Magnet). Une jurisprudence constante des juridictions financières elles-mêmes et du juge de cassation écarte toute équivoque à cet égard : l'amende pour gestion de fait est de nature pénale. Les juridictions financières ne discutent plus cette nature mais bien au contraire elles la confirment.

Cette coloration pénale est également affirmée par la jurisprudence européenne à partir de deux critères : la nature de l'infraction elle-même dans l'immixtion de la fonction de comptable public (usurpation de fonction) et la gravité de la sanction encourue en conséquence (G. Montagnier, 1992). L'enjeu pour une personne déclarée comptable de fait est d'ordre pécuniaire. Cette conséquence patrimoniale est lourde puisque

l'amende infligée peut correspondre aux sommes indûment maniées⁽¹⁰⁾. Dans certains contextes les implications vont au-delà. Les mis en cause perdent d'office leur mandat d'élus et sont par ailleurs inéligibles jusqu'à ce qu'ils aient quitus de leur gestion.

iii - L'exigence d'un procès équitable

L'équité des procédures juridictionnelles est une valeur d'une justice de qualité. C'est une notion qui semble connaître une diffusion certaine. Les juridictions financières l'ont appris à leur dépens parcequ'elles se sont données des raisons pour se distinguer par « *l'exotisme de leurs règles* » (G. Montagnier, 1993).

Le mot « équité » dérive du latin *equus* qui signifie « *équilibre* ». Le terme ne s'apprécie pas, donc, par rapport à un référentiel juridique. Il renvoie, plutôt, à l'idée d'égalité des armes : c'est « *offrir à chaque partie une possibilité raisonnable de présenter sa cause y compris ses preuves dans des conditions qui ne la désavantagent pas par rapport à l'autre partie* » (CEDH, 1968). Cette symétrie de moyens pour faire valoir sa cause implique l'organisation d'une procédure contradictoire effective. Cela suppose prendre connaissance de toutes les pièces du dossier y compris les conclusions du Ministère public avec la possibilité de les discuter.

En l'espèce, l'inéquité du procès financier est alléguée par l'évocation de deux moyens :

- le rapport du rapporteur qui se prononce sur le fond du compte en examen, en dégageant les charges qui pèsent sur le comptable public, est transmis au seul procureur général. Le mis en cause ne peut y accéder ;
- le procureur général participe à la formation délibérante pour présenter ses conclusions écrites. Il peut aussi prendre la parole pour prendre position sur le débet alors que le comptable est absent.

Deux conséquence découlent de ces procédures :

i/ le fait que le rapport d'instruction soit communiqué à une seule partie (ministère public) à l'insu du comptable et dont le contenu peut lui être défavorable suffit pour affirmer qu'il y a inégalité des armes. Cette inégalité est réelle en raison de la position du procureur général dans la procédure ;

ii/ en exprimant ses observations et sa position sur les faits en cause, il peut influencer la formation de jugement dans un sens contraire aux intérêts du comptable sans être contredit par celui-ci.

¹⁰ En Algérie, l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 plafonne cette amende à 100.000 DA compte tenu de l'importance des fonds en cause et de la durée de leur détention et maniement. Le juge financier peut aussi saisir le procureur général compétent aux fins de poursuites judiciaires.

Sur ces arguments, la Cour prend clairement position en ces termes : « *la Cour considère qu'il y a un déséquilibre au détriment de ce dernier (comptable public), du fait de la place du procureur dans la procédure* ». Ce qui autorise à déclarer le procès inéquitable. C'est une décision doublement importante : sur le plan symbolique, c'est la première fois que le statut de l'institution (procureur général) est discuté pour être finalement remis en cause. Sur le plan normatif, le procès financier ne maîtrise pas certaines normes internationales, ce qui l'expose non seulement à la contestation mais aussi à une inévitable réforme de fond pour mieux survivre. Car le « *droit n'est pas un système narcissiquement fermé sur lui-même* ». Bien au contraire il se nourrit, se développe par des remises en cause, des nécessaires adaptations pour être en phase avec les évolutions et les aspirations de la société qu'il est censé servir. Comme l'exprime très bien le Professeur G. Montagnier (1993), « *la tradition héritée du passé devant lequel les juridictions financières formaient un monde à part, au demeurant réduit à la seule Cour des comptes, fonctionnément à l'écart de la société judiciaire* » est manifestement révolue. Notre temps est à la transparence, rien ne justifie qu'on argumente pour y échapper alors qu'on invoque cette valeur pour les autres.

C'est ce que retient la cour qui « *rappelle que la publicité (...) protège les justiciables contre une justice secrète échappant au contrôle du public* » (CEDH, arrêt martinie, 2006). Ce que restitue bien l'adapte anglais « *Il ne faut pas seulement que la justice soit rendue, mais également qu'elle soit donnée à voir* » (Justice Must Not Only be done, it must be seen to be done).

Censuré, le procès financier est rénové pour s'adapter à son temps, répondre aux exigences d'un procès équitable, d'impartialité qui suppose une redéfinition des rôles respectifs du magistrat rapporteur, du procureur financier et de la formation de jugement. Il doit aussi préserver les droits des justiciables en rendant les décisions dans des délais raisonnables.

3 - LA REFORME DES PROCEDURES JURIDICTIONNELLES

3-1- La modernisation de la fonction juridictionnelle en France

La juridiction financière française après avoir longtemps résisté à l'idée d'une remise en cause de ses activités contentieuses s'est résolue finalement à cette évidence que le *statut quo* ne pouvait être maintenu. En 2008, une réforme majeure des procédures est engagée. Par souci de simplicité, le jugement des comptes est organisé en deux étapes : une étape où la procédure est purement administrative (examen technique du compte) et une étape où l'action est contentieuse (jugement du compte). La Cour des comptes ne s'autosaisit plus : les charges sont soulevées exclusivement par

le ministère public par un réquisitoire introductif d'instance. La réforme précise et clarifie les responsabilités des organes en prenant le soin de distinguer les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement. La règle biséculaire du double arrêt est abandonnée. La contradiction ne se déroule plus exclusivement par écrit. Elle est renforcée par l'audience publique. La notion de juge unique apparaît pour répondre à l'exigence de « *délais raisonnables* », exigence qui a motivé, par ailleurs, une simplification du jugement des gestions de fait.

i/ L'examen des comptes est confié à un magistrat rapporteur qui s'acquitte sur place et sur pièces des diligences requises. Ces vérifications donnent lieu à un rapport à fin d'examen juridictionnel des comptes (REJ). Le rapport n'est pas adopté par une formation collégiale. Il consigne les observations susceptibles de constituer des charges à opposer au comptable public. Les propositions de décisions juridictionnelles sont motivées en droit et en fait, en vue de faciliter la rédaction du réquisitoire par le ministère public. Transmis au président de chambre, il est adressé au Procureur général dans les formes requises (ordonnance de soit-communicé).

ii/ Le procureur financier saisi du REJ se prononce sur les suites à réserver aux propositions de décharge du comptable public lorsqu'il n'y a pas d'opérations présumptives d'irrégularités au regard des règles de la comptabilité publique. Lorsque le procureur financier ne partage pas la position du rapporteur, il expose les raisons de son désaccord et indique au besoin la nécessité d'une instruction plus approfondie et plus documentée.

Si au contraire le procureur financier estime qu'aucun grief n'est à retenir à l'encontre du comptable, il se prononce par conclusions à fin de décharge. Communiquées au président de chambre celui-ci prend une ordonnance de décharge, formalité qui peut être confiée à un magistrat par délégation. Cette ordonnance est motivée. Elle rappelle les positions juridiques du rapporteur et du ministère public et conclut que celui-ci n'a retenu aucune charge à l'encontre du comptable dont le compte est en examen.

Le nouveau dispositif introduit des changements par rapport à l'ancienne formule des arrêts provisoires et définitifs. L'ordonnance n'affiche plus la matérialité des opérations du compte contrôlé. Les écritures du compte ne sont plus admises, la ligne de compte n'est plus invoquée comme ne le sont plus également les soldes et les valeurs inactives. Cependant, cela ne signifie pas que la Cour des comptes perd le sens de ses contrôles qui portent sur un compte public qui, faut-il le rappeler doit faire foi des opérations exécutées qu'elles soient régulières ou irrégulières. Tous les aspects comptables (admission des opérations, ligne de compte, état de soldes...) relèvent des diligences du rapporteur qui doit les faire figurer dans son rapport.

Si à l'inverse les opérations décrites dans le compte sont constitutives de présomptions d'irrégularités qui emportent l'accord au ministère public, est pris alors par celui-ci un réquisitoire introductif d'une instance contentieuse. Le réquisitoire ouvre l'instruction confiée à un magistrat.

Cette phase se termine lorsque le magistrat instructeur estime que le dossier est en état de fonder ses propositions qui prennent la forme d'un « rapport à fin d'arrêt ». Un réviseur désigné parmi les conseillers-maîtres examine le rapport qui lui est confié. Il est chargé par cet examen d'éclairer la formation délibérante et de lui présenter un projet d'arrêt. C'est une mesure destinée à faciliter les travaux de la formation de jugement.

Le « rapport à fin d'arrêt » est communiqué au Procureur général. Les parties y accèdent également. La date de l'audience est fixée en accord avec le ministère public à qui est laissé un temps nécessaire pour préparer ses conclusions. L'audience est publique. Le délibéré intervient à la suite de débats publics. L'arrêt est motivé pour chaque charge soulevée par le réquisitoire. L'arrêt rendu retient la responsabilité du comptable (débet) ou le non lieu à charge ou encore délivre le quitus.

Les décisions juridictionnelles prononcées par voie d'arrêt ou d'ordonnance sont susceptibles de voie de recours : révision, appel devant la Cour des comptes, cassation devant le Conseil d'Etat.

iii/ Le jugement de la gestion de fait. C'est la procédure la plus décriée. Elle est substantiellement allégée et simplifiée. L'autosaisine assimilée à un préjugement est abandonnée. Le ministère public jouit de l'exclusivité pour engager une action de déclaration d'une gestion de fait sur la base de rapports internes d'examen des comptes et/ou d'évaluation de gestion ou de sa propre initiative. Comme il peut fonder ses réquisitoires sur des informations provenant de l'extérieur. Une instruction est alors ouverte par la juridiction à l'effet de confirmer ou d'infirmes les présomptions d'irrégularités soulevées par le réquisitoire. L'instruction est conduite à partir du principe du contradictoire : accès des parties aux pièces appuyant le réquisitoire, des dénonciations extérieures, des informations alimentant le rapport d'instruction.

Si une déclaration de gestion de fait est retenue, à l'issue d'une audience publique, la Cour engage une nouvelle procédure à l'effet de juger – sans réquisition du ministère public – le compte de la gestion de fait qui doit être de droit produit par les personnes mises en cause. L'instruction est clôturée par le dépôt d'un rapport « à fin d'arrêt sur le jugement du compte et l'amende »⁽¹¹⁾.

11 L'idée de magistrat réviseur (conseiller maître) est également retenue à l'endroit de cette procédure.

Les parties en sont informées pour en prendre connaissance et organiser leur défense. Il est également communiqué au ministère public. Le rapport se prononce sur les présomptions de charges assorties de propositions : débet, amende, décharge, non lieu à amende. S'en suivent des débats avec les parties mises en cause à ce stade de la procédure. Le second acte (arrêt) statue sur la responsabilité des personnes réputées comptables irréguliers⁽¹²⁾. L'arrêt fixe la ligne de compte, dégage éventuellement l'excédent des recettes que détiendrait le comptable de fait, constate les opérations irrégulières (débet) et prononce éventuellement l'amende.

La réforme, ne semble pas avoir apporté des solutions définitives et attendues à la hauteur de la complexité de l'espèce. En effet, les procédures de reconnaissance d'utilité publique des dépenses de gestion de fait, pourtant produits d'une construction purement jurisprudentielle, sont maintenues en l'état. C'est une formalité qui incombe au comptable de fait. Elle est pour le moins fastidieuse surtout lorsqu'il s'agit de deniers de l'Etat qui sont en cause. En pareille situation, la déclaration de l'utilité publique des fonds irrégulièrement maniés doit être prononcée par la loi de règlement budgétaire. A défaut, de déclaration dans les délais raisonnables, les juridictions financières statuent elles-mêmes sur cette utilité à la lumière des pièces de dépenses dont elles disposent.

Cette formalité vise à rétablir les formes budgétaires qui auraient été méconnues. Il s'agit d'ouvrir rétroactivement des crédits par l'organe délibérant de la personne publique dont les deniers ont été soustraits aux règles du droit budgétaire. Son maintien comme sa suppression sont tous les deux problématiques. Les deux solutions sont entachées d'inconvénients qui montrent toute la difficulté de domestiquer une procédure qui au départ a été une invention de la juridiction financière elle-même avant qu'elle ne soit codifiée par des textes.

12 L'immixtion sans titre légal dans les fonctions de comptable public ne suffit pas en soi pour déclarer la gestion de fait. Il faut que cette immixtion donne lieu à un maniement de fonds. De 1910 à 1960, la Cour des comptes française pour laquelle le lecteur dispose de possibilités d'accès à sa jurisprudence, a considéré que les détournements de fonds publics étaient étrangers à la procédure en raison de l'absence de maniements de fonds, faute de dépenses d'utilité publique qui devraient constituer le débit du compte de la personne en cause sur les recettes détournées. Un illustre magistrat avait dit à propos de cette position qu'elle était « *choquante* ». Ce commentateur a eu gain de cause, car à partir de 1962 (arrêt Piqueret, Grenoble, 24 janvier 1964), cette jurisprudence a été abandonnée. Le Conseil d'Etat confirma la nouvelle posture de la juridiction financière. En Algérie il serait intéressant d'examiner de plus près, cette question à travers la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique (art. 51) et l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des comptes (art. 86 aliéna 2). Extrait *conférence Cour Suprême, chambre des comptes et de discipline budgétaire, Djibouti, fev. 2002.*

3-2- La réforme des procédures juridictionnelles de la Cour des comptes belge

Cette ISC met en œuvre un dispositif de jugement des comptes d'inspiration française. Elle a été confrontée très tôt (1991) à des contestations touchant le dispositif (affaire Muyldermans, 1991). Pour éviter une condamnation de la CEDH, le gouvernement belge trouva un arrangement amiable avec le comptable public tout en engageant une réforme profonde du procès financier. Les changements introduits vont au-delà de ce qui était attendu par la requérante : reconnaître au comptable public le droit que sa cause soit entendue lors d'une audience publique. La loi de 1995 a doté l'ISC d'une procédure contradictoire, certes rénovée, mais franchement inspirée des procédures civiles ordinaires.

La réforme a distingué clairement deux phases :

i/ une phase administrative pour **liquider** le compte. La juridiction financière clôture cette vérification par « *arrêt administratif* » du compte;

ii/ une phase juridictionnelle qui échappe à la juridiction dès lors qu'elle est tributaire d'une saisine de la hiérarchie (ministre) du comptable public dont le compte liquidé fait apparaître un déficit (débet). Elle vise à statuer sur la **responsabilité** du comptable cité.

Les débats qui ont émaillé l'affaire Muyldermans ont été très instructifs. L'idée a été dégagée selon laquelle dans l'office du juge financier, il convenait de distinguer la **liquidation** (règlement, apurement) du compte à la lumière du droit public applicable et des règles techniques comptables et **l'engagement** de la responsabilité du compte. Autrement dit, il faut faire la part entre matière comptable et matière de jugement. Cette dernière requiert une stricte observation des droits de la défense qui ne peut se passer d'une audience publique. La publicité de l'audience est un droit fondamental qui protège le justiciable des risques d'une justice à huis clos. La technicité des écritures comptables invoquée pour évacuer l'oralité, devrait bien au contraire motiver l'organisation de plaidoiries. Le juge des comptes en nouant un dialogue direct avec le justiciable apprécie mieux si « *il a affaire à un profane ignorant les règles complexes de la comptabilité publique ou à une personne qui les a délibérément méconnues* » (G. Montagnier, 1993). Cet auteur relève, à juste titre d'ailleurs, à l'endroit de l'ISC française que si elle adopte le principe des débats publics, cela ne va pas « *faire vaciller l'autorité de l'Etat* ».

La Cour des comptes algérienne a vécu cette expérience de l'audience publique sous l'empire de la loi n°80-05 du 1er mars 1980 abandonnée sans raison avec l'ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1990 qui, certes, a été adoptée dans des conditions particulières.

La comparution devant le juge financier du comptable public dont le compte est liquidé avec un débet dépend du pouvoir d'appréciation du ministre de tutelle en personne. Cette autorité n'est pas tenue de faire citer le débiteur devant la juridiction financière si elle estime que le débet ne lui est pas imputable (absence de fautes) ou s'il n'est pas significatif. Dans ces conditions la décharge du comptable s'impose.

Si au contraire, le comptable dont le compte laisse substituer un débet administratif est requis comme justiciable devant la juridiction financière, l'audience devant la juridiction financière, est publique. Le dispositif de l'arrêt provisoire-arrêt définitif n'est plus mis en œuvre. Par ailleurs, le régime de responsabilité des agents publics exerçant des fonctions de comptables publics est à son tour profondément amendé. Cette responsabilité n'est plus présumée même lorsqu'il y a constatation d'un débet administratif. La charge de la preuve doit être apportée par la partie citante qui doit administrer la preuve de la causalité entre la faute alléguée et le préjudice constaté.

Autres nouveautés de la réforme : le déficit du compte (débet) ne s'impose pas à la juridiction financière. Le débet peut être proportionné à la gravité de la faute ou aux circonstances de fait. Le périmètre d'action coercitive de la Cour a été aussi limité : elle n'inflige plus d'amendes et ne peut non plus prendre des sanctions disciplinaires (Ph. Roland, 2007). Le comptable est en droit d'obtenir une décharge définitive de la gestion dans un délai de cinq ans, qui ne peut être interrompu à moins qu'il y ait durant ce temps un contrôle. La juridiction financière est tenue donc d'intervenir dans un délai relativement court si elle veut exercer ses compétences à l'endroit de tel ou tel compte. Enfin, si la condamnation pécuniaire venait à être censurée par la Cour de cassation, la juridiction financière est dessaisie de l'affaire qui est transférée à une commission *ad hoc* au sein du Parlement.

CONCLUSION

Les réformes du procès financier qui viennent d'être restituées à travers les pages qui précèdent, mettent à mal la célèbre formule selon laquelle la Cour des comptes « *juge les comptes et non les comptables publics* » qui a profondément marqué la jurisprudence et la doctrine depuis deux siècles. Les changements apportés aux procédures juridictionnelles appliquées aux comptables publics sont importants. Ils remettent en cause un édifice qui a pour lui son ancienneté et son apparente cohérence.

a/ Les juridictions financières ne peuvent plus statuer d'office sur la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public patent ou des personnes déclarées comptables de fait. Elles perdent ainsi la maîtrise qu'elles avaient de la procédure de jugement des comptes. La comptabilité

de gestion n'est plus par nature juridictionnelle. Elle est dans une première phase, d'audit du compte, d'ordre administratif. La juridiction financière agit à ce stade comme un commissaire aux comptes en liquidant, en dégageant les conditions d'équilibre du compte. Dans la pratique belge le juge financier établit le débet administratif alors que, dans la pratique française le magistrat chargé de l'examen du compte, élève des présomptions de charges à l'encontre du comptable public. Dans les deux cas, ni la constatation du débet administratif ni la présomption d'irrégularités n'autorisent l'ouverture d'office d'une instance contentieuse. C'est la phase dite juridictionnelle qui dépend de volontés externes à la Cour des comptes : le ministre responsable dans le modèle belge qui agit comme représentant de la partie dont les intérêts ont été lésés par le comptable public ; le procureur financier en France qui agit par voie de réquisition s'il estime que les griefs opposés au comptable sont fondés en droit et en fait.

b/ Le prononcé du débet n'est plus une fatalité pour le comptable public du moins dans le dispositif belge. Pour cela deux raisons :

i/ la transformation du débet administratif en débet juridictionnel n'est ni automatique ni d'emblée acquise. Elle dépend du pouvoir d'appréciation de la partie citante (ministre) qui dispose à cet égard d'une large part de manœuvre ;

ii/ la Cour des comptes agissant comme juridiction devant statuer sur les suites à réserver au débet administratif n'est plus tenue de prononcer des sanctions à hauteur des sommes irrégulières en cause pour rétablir l'équilibre du compte. Elle n'intervient plus dans le cadre d'une compétence liée où le déficit s'imposerait au juge financier. Elle se prononce sur les sommes à laisser à la charge du comptable en tenant compte des « *circonstances de l'espèce* ». Cela signifie que l'Etat peut subir des dommages du fait du comptable mais sans que celui-ci soit déclaré débiteur à hauteur du préjudice causé. C'est en fait tout le régime classique de responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public qui est remis en cause.

Ce régime ne peut rester en l'état. Il est lié à une forme de contrôle en recul dont l'intérêt pratique est de plus en plus discuté comparativement à d'autres formes d'audit (certification) plus utiles. Il devient inadapté dans le cadre de l'adoption par l'Etat d'une comptabilité en droits constatés. En effet, dans le nouveau dispositif le comptable public intervient à partir de contrôles rationalisés (partenarial, hiérarchisé) qui rendent caduques les pratiques antérieures d'examen des pièces justificatives. De plus, la mission du comptable public ne se limite plus à veiller sur la régularité juridique des opérations mais s'étend à la qualité de l'information financière produite qui est d'ailleurs partagée avec l'ordonnateur. C'est la conséquence logique de la nouvelle finalité des comptes publics : ne pas servir des besoins domestiques seulement mais constituer un instrument d'information crédible sur la situation financière de l'Etat à l'endroit des utilisateurs des rapports sur

les finances publiques ⁽¹³⁾ : les hommes politiques, les économistes, les analystes des politiques publiques, les médias, les investisseurs (INTOSAI, Normes de comptabilité-communications – 1992) ⁽¹⁴⁾ .

13 Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

14 La qualité de l'information financière déclinée par l'Etat est d'actualité. L'enronnisation des comptes publics en Grèce soulève la question de la qualité des contrôles conduits par la Cour des comptes hellénique sur l'exécution de la loi des finances. Elle laissait apparaître des soldes (déficits) qui ont été volontairement minorés. Situation qui aurait dû être dénoncée par la juridiction financière.