

Interview – Lettre d’Information Hors Série n°2 – Avril 2024

TITRE :

Entretien avec M. Jean-Yves BERTUCCI, président de la chambre du contentieux de la Cour des Comptes

Châpo de présentation de l’entretien

Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics issu de l’ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 a fait l’objet d’une table-ronde des Journées annuelles de la CIAT à Saint-Ouen. Intervenant de cette table ronde, le président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, Jean-Yves BERTUCCI a accepté de répondre à trois questions de la rédaction sur l’application de ce régime de responsabilité. Séance de rattrapage salutaire pour les absents !

En qualité de président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, pouvez-vous nous parler du rôle de votre institution dans l’application du nouveau régime responsabilité financière des gestionnaires publics ?

Pour répondre à votre question il faut remonter jusqu’au stade des contrôles que réalise la Cour des comptes et au cours desquels elle peut être conduite à discerner des irrégularités de nature à être déférées à la Chambre du contentieux.

Donc les autres chambres de la Cour des comptes sont finalement des autorités de déféré, c’est-à-dire des autorités qui peuvent saisir le Procureur général de manière à ce qu’une instruction soit ouverte sur des faits qui peuvent paraître répréhensible au regard du nouveau régime de responsabilité.

Si on s’intéresse plus précisément à la chambre du contentieux de la Cour des comptes que je préside, cette dernière est entièrement dédiée au fait d’instruire d’abord et de juger ensuite les dossiers contentieux. Elle a donc une activité exclusivement contentieuse qui est, par conséquent, tributaire très largement de la politique de poursuite du Procureur général près la Cour des comptes, puisque nos 2 grandes activités, l’instruction et le jugement, sont déterminées, la première par le fait que sur la base des différents déférés qui lui parviennent soit de la Cour des comptes, des chambres régionales des inspections générales soit d’un certain nombre d’autres autorités, le Procureur général décide de prendre un réquisitoire qui vise un certain nombre de faits qui pourraient être éventuellement révélateurs d’infractions reprochées à un certain nombre de personnes déjà déterminées ou non.

À partir du moment où ce réquisitoire est pris nous avons donc la responsabilité de la phase d’instruction de l’affaire, qui est une phase qui comporte différentes étapes et notamment une étape importante qui est la mise en cause d’un certain nombre de personnes.

Cette mise en cause est la responsabilité du magistrat instructeur de la chambre du contentieux. C’est par conséquent une responsabilité que l’on prend évidemment très au sérieux et que l’on essaie de mettre en œuvre de manière la plus raisonnée possible.

La deuxième grande activité qui est la nôtre est l'activité de jugement qui fait suite à la fin de l'instruction.

À la fin de l'instruction le procureur général peut, en effet, décider soit de classer l'affaire, soit de demander un supplément d'instruction, soit enfin il peut décider de renvoyer une ou plusieurs personnes devant la chambre du contentieux en vue d'un jugement.

Nous avons alors la responsabilité d'organiser et de rendre ce jugement après une audience publique où les personnes renvoyées peuvent se défendre soit elles-mêmes, soit par l'intermédiaire de leurs avocats tandis que le Procureur général représente l'accusation.

Une fois que cette audience publique a eu lieu, nous avons un délibéré cette fois-ci entre nous, secret, sans le ministère public et sans les personnes renvoyées, pour décider finalement ce que contiendra le jugement.

Voilà donc, en résumé, les deux grandes activités sachant que les contentieux dans ce nouveau régime : c'est une activité de d'un d'instruction d'une part et une activité de de jugement d'autre part

Quels sont, du point de vue de la Cour, les avantages d'une fonction d'audit et de contrôle internes solides pour les gestionnaires publics dans le contexte de la mise en œuvre ce nouveau régime de responsabilité ?

L'avantage que nous voyons à la fonction d'audit et de contrôle, qui est d'ailleurs un avantage que l'on retrouve aussi dans l'activité de conseil que les juridictions financières peuvent exercer à travers leurs recommandations, lorsqu'elles effectuent elles-mêmes des contrôles, c'est finalement d'alerter les gestionnaires publics sur un certain nombre de risques que comportent leurs pratiques au regard de ces nouveaux régimes de responsabilité. Les alerter sur le fait que leurs procédures ne sont pas tout à fait sécurisées, voire même qu'elles sont parfois irrégulières ou qu'elles peuvent entraîner une prise de risque qui pourrait être évitée en prenant un certain nombre de précautions.

De ce point de vue-là, tout ce qui dans la fonction d'audit et de contrôle contribue à renforcer la sécurité des procédures diminue d'autant le risque de voir s'appliquer le régime de responsabilité.

En disant cela je ne voudrais pas quand même ramener la fonction d'unité de contrôle au seul régime de responsabilité. Il est, en effet, bien évident qu'elle a des ambitions beaucoup plus larges que cela, notamment d'amélioration de la gestion publique sur un plan beaucoup plus global.

Enfin, en tout cas, au regard de la question que vous me posez, il peut y avoir effectivement un fort intérêt à ce qu'une fonction d'audit et de contrôle s'exerce, parce que cela peut être effectivement un moyen de réduire les risques. En particulier dans la mesure où ce régime de responsabilité nouveau est centré sur les irrégularités les plus graves, en introduisant notamment dans une des infractions principales, la notion de préjudice financier significatif et que cette idée de préjudice financier significatif n'est pas étrangère aux objectifs de l'audit ou du contrôle.

En effet, dans ces fonctions, on a forcément une cartographie des risques à travers laquelle on essaie d'estimer quels sont les risques les plus les plus importants, quels sont ceux qui emportent les conséquences les plus les plus graves, et notamment les conséquences financières, ce qui finalement rejoint aussi les objectifs de ce régime de responsabilité

Je crois par conséquent qu'il y a une convergence entre finalement une activité d'audit et de contrôle centrée sur l'identification des risques les plus significatifs et un régime de responsabilité qui est centré, plus que ne l'était celui de la Cour de discipline budgétaire financière (CDBF), sur les irrégularités les plus graves ou les plus significatives, alors que dans le régime de la CDBF il y avait des infractions qui pouvaient avoir un caractère extrêmement général.

Pour autant, cela ne veut pas dire qu'elles étaient forcément sanctionnées très souvent mais c'est un autre sujet. En tous cas, potentiellement, elles auraient pu l'être, parce que, pour prendre un exemple, l'infraction qui était intitulée « infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses » sans autres critères, on voit bien qu'elles pouvaient s'appliquer à un très grand nombre de situations, certaines graves et d'autres éventuellement plus vénielles ou plus formelles.

Il faudrait sans doute rentrer dans le détail car on a certaines infractions qui subsistent dans le nouveau régime et qui conservent un caractère plus formel, mais en tous cas, la fraction anciennement principale du régime de la CDBF a été modifiée dans le but de la rendre beaucoup plus sélective.

Quels sont, selon vous, les principaux défis à relever pour assurer la bonne application de ce régime ? Quels sont les facteurs clés de réussite que vous avez identifiés ?

À ce stade on pourrait en identifier sans doute beaucoup mais il y a trois principaux qui me sont venus à l'esprit au regard de votre question.

Le premier c'est de bien informer sur la portée et les limites de ce régime. Et de ce point de vue je remercie la CIAT [de son invitation à participer aux Journées annuelles de Saint-Ouen] parce que cela a été une occasion, parmi d'autres que nous essayons de saisir depuis maintenant un peu plus d'un an, voire un petit peu plus longtemps, puisque l'on a commencé dès le moment où l'ordonnance est sortie, d'essayer d'informer toutes les catégories de gestionnaires publics à travers des réunions associatives, à travers des colloques, à travers toute forme de communication possible et imaginable, sur la portée et les limites de ce régime responsabilité.

Je dis la portée et les limites parce qu'il faut d'un côté, ne pas minimiser ce régime de responsabilité parce qu'il est effectivement là pour avoir un rôle dissuasif et que l'on n'est pas là nous-mêmes pour expliquer qu'il ne s'appliquera jamais ou très peu. D'un autre côté, ne pas semer la panique chez les gestionnaires publics parce que l'un des objectifs est aussi de permettre à ces derniers d'exercer leurs fonctions sans avoir en permanence une épée de Damoclès qui les empêche de prendre leurs responsabilités.

Il est donc important je crois de montrer que ce régime existe et qu'en même temps il n'a pas vocation à s'appliquer à toutes les situations possibles et imaginables et que notamment la volonté du gouvernement, à travers l'ordonnance et du Parlement qui a l'autorisé à prendre cette ordonnance, a été effectivement de faire en sorte que ce régime soit centré sur des cas particulièrement significatifs ou rapides.

Le deuxième point qui alors qui nous incombe à nous, c'est d'essayer de construire une jurisprudence suffisamment stable et prévisible de manière à ce que ne se développe pas l'idée selon laquelle il y a une responsabilité mais que finalement on ne sait pas très bien finalement ce qu'elle recouvre et qu'il y a un juge qui pourrait prendre des décisions donc on ne sait pas très bien jusqu'où celles-ci pourraient aller.

Alors pour l'instant cette jurisprudence est encore en construction, parce qu'une jurisprudence ne peut pas se bâtir en un seul jour. Elle se bâtit à travers un nombre suffisant de décisions ce qui suppose un volume d'activité plus important que la Cour de discipline budgétaire et financière, ce qui est le cas, et que, ensuite, on prenne effectivement des décisions qui bâtissent peu à peu un ensemble cohérent sous le contrôle du juge d'appel et le cas échéant du juge de cassation qui est le Conseil d'État.

Il nous revient ainsi de bâtir une jurisprudence stable donc prévisible pour les gestionnaires publics.

Le troisième point qui rejoint un peu votre question précédente c'est d'essayer d'aider les gestionnaires publics à se prémunir contre le risque de se trouver mis en cause, parfois de bonne foi, en n'ayant pas vu venir tel ou tel problème.

De ce point de vue je crois que on peut avoir une action commune avec tous ceux qui œuvrent à sécuriser les procédures pour essayer de minimiser les risques de se trouver dans cette situation. Après on trouvera toujours des gens qui ont pris en toute connaissance de cause des risques, alors qu'ils en avaient été avertis - on a déjà un certain nombre d'illustrations dans les affaires que nous avons jugées ou que nous allons juger - mais au moins ne peuvent-ils pas dire mais je ne m'en rendais pas compte, je n'étais pas informé, je ne pensais pas prendre un tel risque en agissant de telle ou telle manière.

Voilà donc trois éléments qui me paraissent importants pour que le régime fonctionne le mieux possible dans les temps qui viennent.