

INSTRUCTION

N° 06-050-B-M0-O du 9 octobre 2006

NOR : BUD R 06 00050 J

Texte publié au **Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique**

CONSÉQUENCES DE L'ARRÊT DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
MARTINIE C/FRANCE DU 12 AVRIL 2006

ANALYSE

Garanties procédurales et conduite à adopter par les comptables
du fait de ce changement de procédure

Date d'application : 09/10/2006

MOTS-CLÉS

DÉPENSE ; COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ; RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES ;
DÉBET ; CONVENTION EUROP SAUVEGARDE DROITS HOMME LIBERTÉS FONDAMENT ; CONTRÔLE ;
COMPTABLE PUBLIC ; COUR DES COMPTES ; COMMUNICATION

DOCUMENTS À ANNOTER

Néant

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGP	PGT	TGCST	TGAP	TGE	DOM	COM	TPG	RF	T	EP		

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

1^{ère} Sous-direction - Bureau IC

SOMMAIRE

1. L'OBLIGATION D'UNE AUDIENCE PUBLIQUE.....	3
2. LA COMMUNICATION DES PIÈCES DU DOSSIER AUX PARTIES.....	4
2.1. Les parties	4
2.2. La lettre de notification	4
2.3. Les documents communicables.....	4
3. LE DÉROULEMENT DE L'AUDIENCE ET LE DÉLIBÉRÉ	5
3.1. Le déroulement de l'audience	5
3.2. Les conditions du délibéré.....	6

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE N° 1 : Article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.....	7
ANNEXE N° 2 : Extraits du Code des juridictions financières	8
ANNEXE N° 3 : Procuration	9

La présente instruction a pour objet de présenter à *l'ensemble des comptables publics* les modalités de mise en œuvre par les juridictions financières (Cour - chambres régionales et territoriales des comptes) des règles découlant de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) *Martinie c/ France* du 12 avril 2006 ainsi que la conduite à adopter du fait de ce changement de procédures.

En effet, sans attendre une modification du Code des juridictions financières, la Cour des comptes et l'ensemble des chambres régionales et territoriales ont décidé d'appliquer de nouvelles dispositions au jugement des comptes des comptables publics.

Cette instruction a été conçue au vu des éléments recueillis auprès de l'ensemble des trésoreries générales suite aux premières audiences publiques tenues tant par la Cour des comptes que par certaines chambres régionales.

Ainsi, les règles du « procès équitable » telles que définies à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme qui dispose que « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable* » (annexe n° 1) s'appliquent à la mise en débet de tous les comptables en première instance comme en appel.

Les garanties procédurales qui en résultent reposent sur les principes suivants :

- une audience publique est organisée avant toute mise en débet (première instance ou appel) ;
- le rapport ainsi que les conclusions du ministère public sont communicables aux parties avant l'audience ;
- le rapporteur et, comme c'était déjà le cas, le ministère public ne peuvent ni participer ni assister au délibéré.

Pour mémoire, il est rappelé que le champ des audiences publiques tel qu'il résulte des dispositions actuelles du Code des juridictions financières comprend la fixation définitive des amendes infligées aux comptables et l'examen des propositions de dispositions définitives dans les procédures de gestion de fait.

Enfin, il est souligné que l'arrêt *Martinie* ne conteste ni explicitement, ni implicitement le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Les procédures administratives d'engagement de la responsabilité ainsi que le pouvoir de remise gracieuse du ministre ne sont pas remis en cause.

1. L'OBLIGATION D'UNE AUDIENCE PUBLIQUE

Dans l'arrêt *Martinie*, la CEDH juge « essentiel que le comptable se voit offrir la possibilité de solliciter une audience publique devant la Cour des comptes lorsque celle-ci est saisie en appel d'un jugement de première instance le mettant en débet ».

En application de ces dispositions, la Cour des comptes et l'ensemble des chambres régionales et territoriales ont décidé que la procédure de l'audience publique s'appliquerait *désormais à la mise en débet des comptables ainsi qu'aux appels et révisions concernant les mises en débet*.

Ainsi, une audience publique sera au minimum organisée chaque fois que le rapporteur propose la mise en débet du comptable public ou que la formation de jugement envisage de ne pas suivre son rapporteur et de prononcer un débet.

En tout état de cause, les comptables sont avertis et non convoqués pour une audience publique intéressant leur affaire. Aucune obligation ne leur est faite d'y participer, ni de se faire représenter par un avocat.

En matière d'audience publique, les règles mises en œuvre par les juridictions financières s'appuient sur les articles R. 141-10 (annexe 2) et suivants du Code des juridictions financières (CJF) s'agissant de la Cour et aux articles R. 245-2 et suivants (annexe 2), s'agissant des chambres.

Ces procédures d'audiences publiques étaient jusqu'alors réservées aux séances de jugement au cours desquelles la Cour ou une chambre statuaient à titre définitif sur une gestion de fait ou sur une amende et aux séances au cours desquelles la Cour statuait définitivement en appel sur un jugement d'une chambre intervenu en matière de gestion de fait ou d'amende.

2. LA COMMUNICATION DES PIÈCES DU DOSSIER AUX PARTIES

2.1. LES PARTIES

En premier ressort, les parties auxquelles l'audience sera notifiée sont les comptables patents ou de fait visés par les dispositions provisoires, ou leurs ayants droits, ainsi que, le cas échéant les représentants légaux de l'État (à savoir les ministres au regard de leurs portefeuilles d'activités), de l'établissement public, du Groupement d'intérêt public, de la collectivité ou de l'établissement public local,...

Dans le cas d'une audience relative au jugement des comptes d'un comptable patent, l'audience est également notifiée au comptable en fonction de l'organisme concerné.

En appel, les parties sont les requérants, mais aussi les représentants de la collectivité ou de l'établissement public concerné ainsi que les autres personnes déclarées comptables de fait ou condamnées à l'amende et n'ayant pas fait appel, mais également les personnes ayant bénéficié d'un non-lieu à déclaration définitive de gestion de fait par le jugement de première instance dans le seul cas où ce non-lieu fait l'objet de tout ou partie du recours.

À ce titre, le décret n° 79-124 du 5 février 1979 modifié par le décret n° 93-283 du 1^{er} mars 1993 sera actualisé afin d'autoriser les comptables sortants à donner procuration à leurs successeurs pour les représenter à l'audience publique ainsi qu'à présenter, en leur nom des observations orales.

Sans attendre cette modification, vous trouverez en annexe n° 3 un modèle de procuration rédigé en ce sens.

2.2. LA LETTRE DE NOTIFICATION

Le comptable est informé par lettre recommandée avec accusé de réception de la date de l'audience publique (article R. 141-10 et R. 245-2 du CJF – annexe n° 2).

Cette notification est faite sept jours au moins, avant l'audience publique.

Dans le cas de l'appel, la lettre recommandée prévue à l'article R. 141-10 du CJF mentionne qu'en cas d'absence d'ordonnance de clôture, l'instruction est close trois jours francs avant la date de l'audience (R. 131-44 du CJF).

2.3. LES DOCUMENTS COMMUNICABLES

Si certaines des juridictions financières ne mentionnent pas expressément dans l'avis d'audience publique la possibilité pour les comptables d'obtenir communication du rapport et des conclusions du ministère public, ceux-ci disposent néanmoins de la faculté de les obtenir.

La consultation vise le rapport et les conclusions du ministère public, ainsi que les autres pièces du dossier liasse rapport. Elle peut intervenir au greffe, les personnes concernées ayant également la possibilité d'en demander copie sur place ou par écrit. Ces copies sont en principe à la charge du demandeur.

Lorsque les conclusions écrites ne sont pas disponibles avant la séance, les parties peuvent en demander oralement le sens au ministère public.

À cet égard, il est vivement recommandé aux comptables de demander communication du rapport du magistrat instructeur dès réception de l'avis d'audience et des conclusions du ministère public lorsqu'elles sont disponibles.

En la matière, le recours à la messagerie électronique ou à la télécopie adressée au greffe de la chambre ou de la Cour doit être privilégié afin d'optimiser les délais.

S'agissant des comptables des collectivités et établissements publics locaux, ce délai doit leur permettre de solliciter en tant que de besoin l'appui du service collectivités et établissements publics locaux de la trésorerie générale et, le cas échéant, l'expertise de la cellule nationale d'assistance aux comptables dans leurs relations avec le juge des comptes (pôle de Besançon).

3. LE DÉROULEMENT DE L'AUDIENCE ET LE DÉLIBÉRÉ

3.1. LE DÉROULEMENT DE L'AUDIENCE

Le président de séance expose l'ordre selon lequel elle va se dérouler.

Il demande au rapporteur de présenter son rapport et ses propositions, puis invite le ministère public à donner lecture de ses conclusions.

Il appelle, le cas échéant, les parties à exposer les observations complétant et précisant celles fournies par écrit. Il rappelle à cette occasion que ne sont pas recevables des moyens nouveaux qui n'auraient pas été présentés jusqu'alors par écrit mais seulement des observations complétant et précisant celles fournies par écrit sur l'affaire qui la concerne (articles R. 141-11 et R. 245-3 du CJF – annexe n° 2).

En première instance, l'instruction ne fait pas l'objet d'une clôture, des mémoires peuvent donc être déposés jusqu'à l'audience. De même, des pièces peuvent être ajoutées par les parties. Elles ne sont acceptées qu'après que la partie versante a exposé les éléments nouveaux qu'elles apportent afin que les autres parties, le ministère public et le rapporteur soient en mesure d'ajuster le cas échéant leurs positions.

Si les pièces sont trop volumineuses ou substantielles pour que la Cour ou la chambre puisse les analyser en séance, le président peut décider, à titre exceptionnel, la suspension de l'audience publique pendant le temps nécessaire à l'examen des pièces, avant de la reprendre plus tard le jour même ou à une date qui est alors fixée.

Le président de séance autorise les membres de la Cour ou de la chambre présents à l'audience, y compris le rapporteur à poser des questions aux intéressés, de même que le ministère public.

Les arguments éventuels présentés par les comptables à l'occasion de ce débat doivent uniquement porter sur les pièces du dossier (conditions d'application d'un texte, nature des pièces justificatives, jurisprudence,...).

Il est rappelé à cette occasion que les juridictions financières jugent les comptes des comptables au regard des contrôles qui sont assignés à ces derniers par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la Comptabilité publique.

À la fin des débats, le président demande au ministère public s'il a des observations complémentaires à formuler.

Il indique aux personnes mises en cause qu'elles ont la parole en dernier et annonce que l'affaire est mise en délibéré.

En tout état de cause, il annonce que l'arrêt ou le jugement sera lu en séance publique ultérieure, en indiquant un délai prévisionnel et qu'il sera notifié aux parties, cette formalité ouvrant seule les délais de recours.

3.2. LES CONDITIONS DU DÉLIBÉRÉ

Dans l'arrêt Martinie, la CEDH constate un déséquilibre au détriment du comptable « du fait de la place du procureur dans la procédure ». Dès lors que le ministère public est informé préalablement de la position du rapporteur, participe aux débats et peut exprimer son point de vue sans être contredit par le comptable, il est « à même [...] avec l'autorité que lui confèrent ses fonctions, d'influencer la décision de la formation de jugement sur le débat dans un sens éventuellement défavorable au comptable ». Ce déséquilibre est en outre, selon la CEDH, « accentué » par le caractère non public de l'audience.

L'exclusion du représentant du ministère public du délibéré était de tradition dans les juridictions financières, avant même qu'elle ne soit consacrée par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 et par son décret d'application n° 2002-1201 du 27 septembre 2002.

Depuis l'entrée en vigueur de ces textes, le rapporteur est exclu du délibéré en matière de gestion de fait et d'amende.

Allant au delà, les juridictions financières ont décidé :

- d'exclure désormais le rapporteur de tout délibéré juridictionnel à l'instar du ministère public.

L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme a conduit les juridictions financières à mettre en œuvre rapidement de nouvelles procédures de jugement des comptes en soumettant la mise en débet des comptes publics aux exigences d'un « procès équitable ».

Au demeurant, il est rappelé que les comptables publics doivent attacher une attention particulière à la qualité des réponses produites à l'appui des observations des magistrats financiers ainsi qu'au respect des délais impartis.

En effet, la procédure de jugement des comptes est en premier lieu fondée sur des échanges écrits et contradictoires entre le rapporteur et le comptable portant sur la régularité des recettes et des dépenses et sur l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs.

Les nouvelles procédures ne font que compléter le dispositif existant en introduisant des garanties complémentaires pour le comptable sur l'équité de la procédure sans modifier les conditions selon lesquelles les magistrats sont conduits à instruire leurs contrôles.

Cette instruction a vocation à être actualisée dès publication des modifications du Code des juridictions financières.

Toute difficulté d'application de la présente instruction devra être signalée au bureau 1C de la direction générale.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique

LA DIRECTRICE ADJOINTE EN CHARGE DE LA 1^{ÈRE} SOUS-DIRECTION

FABIENNE DUFAY

ANNEXE N° 1 : Article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice.

Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

Tout accusé a droit notamment à :

A/ Être informé dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature, de la cause de l'accusation portée contre lui ;

B/ Disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense.

ANNEXE N° 2 : Extraits du Code des juridictions financières

Règles propres à l'audience publique devant la Cour des comptes

Article R. 141-10

Toute partie est avertie par une notification faite par lettre recommandée du jour où l'affaire sera appelée à l'audience.

Cette notification est faite sept jours au moins avant l'audience.

L'ordre du jour de l'audience est affiché à l'entrée de la Cour.

Article R. 141-11

Après l'exposé du rapporteur et les conclusions du procureur général, la ou les parties présentes peuvent formuler, soit en personne, soit par un avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation ou un avocat, des observations complétant et précisant celles fournies par écrit sur l'affaire qui la concerne.

Article R. 141-12

Sont applicables aux audiences publiques de la Cour les articles 438, 439 et 441 du nouveau Code de procédure civile sur la police de l'audience.

Le président peut décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra à huis clos dans les cas prévus à l'article 435 du même code.

Règles propres aux audiences publiques devant les chambres régionales des comptes

Article R. 245-2

Toute partie est avertie par une notification faite par lettre recommandée du jour où l'affaire sera appelée à l'audience.

Cette notification est faite sept jours au moins avant l'audience.

L'ordre du jour de l'audience est affiché à l'entrée de la juridiction.

Article R. 245-3

Après l'exposé du rapporteur et les conclusions du commissaire du Gouvernement, la ou les parties présentes peuvent formuler, soit en personne, soit par un avocat, des observations conformément au second alinéa de l'article R. 241-28.

Article R. 245-4

Sont applicables aux audiences publiques de la chambre régionale des comptes les articles 438, 439 et 441 du nouveau Code de procédure civile sur la police de l'audience.

Le président peut décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra à huis clos dans les cas prévus à l'article 435 du même code.

ANNEXE N° 3 : Procuration

MODÈLE DE PROCURATION

Procuration de M

à son successeur M

aux fins de signer différents comptes de gestion.

Je soussigné.....

1. Donne, en application de l'article 2 du décret n° 79-124 du 5 février 1979 modifié, procuration à mon successeur M
 - pour signer à ma place les comptes de gestion concernant..... qui sont à produire au titre de la (ou des) gestions(s) 19..... et répondre aux injonctions qui pourraient être prononcées sur ces comptes ;
 - pour répondre aux injonctions qui pourraient être prononcées sur les comptes de ces organismes antérieurement signés par mes soins.
2. Donne procuration à mon successeur M pour me représenter, le cas échéant, à l'audience publique et présenter, en mon nom, des observations orales.

Au cas où M quitterait ses fonctions, cette procuration serait transmissible à son(es) successeur(s).

Par la présente, je lui transmets la ou (les) procuration(s) que j'ai reçue(s) de M.(MM.)....., comptable(s) en fonction pour la (ou les) période(s).....

Le comptable entrant

Lu et approuvé

Le comptable sortant

Bon pour pouvoir

ISSN : 0984 9114