



**Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française**

AUDIENCE SOLENNELLE

DU 14 DECEMBRE 2010

Communication prononcée par

Monsieur Michel CORMIER

Procureur financier

**près la Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française**



**Chambre territoriale des comptes
de la Polynésie française**

Permettez-moi M. le président d'associer le ministère public à vos propos de bienvenue.

Monsieur le Premier président, le ministère public est honoré par votre présence à cette audience solennelle qui, précédant celle de vendredi prochain à Nouméa pour l'audience solennelle de la CTC de Nouvelle Calédonie, témoigne à l'évidence du particulier intérêt que vous portez aux deux juridictions financières du Pacifique dont l'année 2010 marque le 20^{ème} anniversaire.

La tradition des juridictions financières veut qu'à l'occasion des audiences solennelles et en application des dispositions de l'art. R 272-29 du CJF, le ministère public dresse un bilan de l'activité de la juridiction, bilan désigné par le terme de MERCURIALE et souligne, notamment, les évolutions les plus significatives du droit positif financier et des pratiques des CRTC.

En ce sens, j'évoquerai les 3 principales missions de la CTC que sont le contrôle juridictionnel, le contrôle budgétaire auquel je consacrerai avec la question du recouvrement des recettes et du paiement des dettes des organismes publics l'essentiel de mon propos, enfin et très succinctement, l'examen de la gestion qui fera plus particulièrement l'objet de l'intervention du Pdt Basset.

S'agissant du contrôle juridictionnel

D'une façon générale, en Polynésie française, la production par les comptables publics de leurs comptes ne soulève pas de réelles difficultés. Lorsque cela s'est avéré utile, le procureur financier a trouvé auprès du comptable supérieur et de ses services l'appui nécessaire pour obtenir la reddition des comptes dans les délais réglementaires.

Pour 2009, l'activité juridictionnelle de la chambre est essentiellement marquée par les procédures de gestion de fait des deniers de la Polynésie française.

En effet, par 14 jugements en date du 08.12.09, la chambre s'est prononcée sur les comptes produits par des comptables de fait dont la qualité de gestionnaire de fait, déclarée par la CTC en 2006, a été confirmée au terme des différents recours. Ces jugements ont donné lieu au prononcé de débets et d'amendes. Une procédure d'appel est en cours.

Il convient de souligner que 2010 est la première année pleine de l'application en Polynésie française de la nouvelle procédure juridictionnelle issue de la loi du 28 octobre 2008.

En effet, si le régime de responsabilité du comptable public n'a pas été modifié malgré les critiques qu'il appelle, régime dont vous avez M. le Premier président souligné en juillet dernier devant la commission des lois de l'assemblée nationale le caractère « *largement inopérant* », la procédure juridictionnelle a été profondément réformée pour être mise en conformité avec les règles du procès équitable précisées à l'art.6 al.1 de la Convention EDH.

L'un des principes les plus marquants de la réforme est la séparation des fonctions dans la procédure et l'exclusivité respectivement reconnue au ministère public pour l'ouverture de l'instance contentieuse, au magistrat-rapporteur pour l'instruction et à la formation collégiale pour le jugement.

Désormais, lorsqu'il estime que les faits portés à sa connaissance, essentiellement par les rapports de contrôle des magistrats du siège, sont de nature à engager la responsabilité du comptable ou sont présomptifs d'une gestion de fait, le procureur financier (et non plus la formation collégiale de jugement de la chambre) décide s'il est opportun soit de poursuivre, sa décision donne alors lieu à des réquisitions, soit de ne pas poursuivre, sa décision est alors formalisée par des conclusions à fin de décharge du comptable ou de non lieu à ouverture d'une instance en déclaration de gestion de fait.

Un autre principe essentiel de la réforme est que toute procédure contentieuse (à l'encontre du comptable public comme du comptable de fait) donne lieu à un débat contradictoire en séance publique, séance à laquelle sont invités les parties, comptable et ordonnateur, qui, le cas échéant, ne peuvent s'y faire représenter que par un avocat.

S'agissant des comptables publics, 2 jugements de débet ont été prononcés en 2009 selon l'ancienne procédure, aucun jugement n'a été prononcé en 2010. Par ailleurs, 12 ordonnances de décharge ont été prises en 2009 et 9, à ce jour, en 2010.

Le seul jugement qui a été pris en 2010 est une décision de transmission au Conseil d'Etat d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), posée à l'occasion d'une instance de gestion de fait. C'est, sauf erreur, la première fois qu'une CRTC s'est prononcée sur une QPC depuis la mise en place de cette nouvelle procédure issue de la LO du 10.12.09 qui constitue une avancée démocratique majeure.

Cette circonstance méritait d'être soulignée.

Le juge financier doit accorder à sa mission juridictionnelle toute l'importante qu'elle mérite. Le contrôle juridictionnel exercé à l'égard des comptables publics permet notamment, avec l'examen de la gestion, d'apprécier la qualité du contrôle interne d'une collectivité.

Par deux arrêts d'appel récents en date du 18 mars 2010 (communes de Pacé et de Bouguenais), la Cour des comptes a considéré que lorsque le seuil de subvention de 23.000€ était franchi il appartenait aux comptables d'exiger la production d'une convention, cette obligation étant désormais applicable aux comptables des communes de la Polynésie française.

Cette décision de principe comme la jurisprudence Mme Soldevilla (arrêt d'appel du 1er juillet 1993) sur l'obligation d'exiger la production d'un marché public en cas de prestations dont le montant excède le seuil fixé par le code des marchés publics (obligation applicable aux comptables des communes jusqu'à l'entrée en vigueur du CGCT et aux comptables du Pays et de ses établissements publics¹), viennent illustrer, si besoin en était, l'importante contribution que peuvent apporter les comptables à l'ordre public administratif et financier sans les engager pour autant dans un contrôle de la légalité des actes de l'ordonnateur. Par voie de conséquence, elles illustrent l'importance du contrôle juridictionnel dont il serait imprudent de sous-estimer la portée.

Le Premier président Philippe SEGUIN, aujourd'hui disparu, avait souligné, à l'occasion de l'audience solennelle d'une CRC, que « *(cette) mission d'origine qui fonde notre statut de magistrat demeure évidemment indispensable en son principe d'abord et parce qu'elle constitue un outil majeur de contrôle et de protection des deniers publics* ».

S'agissant du contrôle budgétaire

C'est une compétence que la CTC n'exerçait jusqu'à l'année 2007 qu'à l'égard de la Polynésie française. Cette compétence a été étendue en 2007 par l'art. 185-15 de la loi organique modifiée à l'ensemble de ses établissements publics, le texte ne faisant pas de distinction selon la nature, administrative ou industrielle et commerciale, desdits organismes publics. Ils doivent toutefois être soumis aux règles de la comptabilité publique.

C'est aussi une compétence nouvelle à l'égard des communes et de leurs établissements publics auxquels, conformément à l'ordonnance du 05.10.07, seront applicables, au plus tard à compter de 2012, certaines des dispositions du CGCT, notamment celles qui portent sur l'adoption et l'exécution des budgets.

A ce jour, 37 communes sur 48 ont déjà fait le choix, comme l'ordonnance l'autorisait, d'anticiper, dès 2009 ou 2010, l'application de ces dispositions. La 38^{ème} commune sera MAKEMO au 01.01.11.

Pour ces communes comme pour l'ensemble des communes à compter de 2012, c'est la fin du régime de tutelle administrative et financière et du contrôle a priori de leurs actes exercés par le représentant de l'Etat.

¹ conformément à l'arrêté pris en Conseil des ministres du 28.03.07

Le principe de libre administration, inscrit à l'art. 6 de la LO de 2004 pour les communes de la Polynésie française, est garanti par la Constitution.

En conséquence, les dispositions qui ont pour effet de restreindre l'exercice de cette liberté fondamentale ne peuvent faire l'objet que d'une interprétation stricte. Or parmi ces dispositions, il y a précisément celles qui concernent le contrôle budgétaire.

En effet, la saisine de la CTC par le représentant de l'Etat pour défaut d'équilibre du budget a, jusqu'au terme de la procédure, non seulement pour effet de suspendre l'exécution du budget mais aussi de priver l'organe délibérant de son pouvoir budgétaire. Et si les mesures correctrices prises par la commune sont estimées insuffisantes par la CTC, il appartiendra en dernier ressort au représentant de l'Etat de régler et de rendre exécutoire le budget.

C'est cette situation ou le représentant de l'Etat reprend la main qui est souvent présentée, notamment par les médias, comme la « mise sous tutelle » de la collectivité.

Certes, cette qualification est juridiquement inappropriée.

Force est toutefois de constater que, s'agissant d'une commune, le Haut Commissaire se trouve alors effectivement substitué au maire et à son conseil municipal pour, sur la base des propositions de la CTC, arrêter le budget communal, en d'autres termes pour exercer l'une des compétences essentielles de l'exécutif et de l'assemblée délibérante de la commune.

La CTC, pour ce qui la concerne, doit être attentive à ce qu'il soit fait une application stricte des dispositions relatives au contrôle budgétaire, respectueuse du principe de libre administration, quelles que soient les difficultés rencontrées pour rétablir les équilibres budgétaires.

Parmi ces difficultés, il y a celle qui tient aux délais contraints dans lesquels la procédure doit être menée à son terme et cela est tout particulièrement vrai de la procédure de rétablissement de l'équilibre réel du budget pour laquelle la loi dispose que « *la nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois (après la formulation par la CTC de ses propositions)* ».

En conséquence, les mesures de redressement doivent être de nature à pouvoir être effectivement et valablement prises par l'assemblée délibérante dans ce délai d'un mois.

C'est notamment cette circonstance qui justifie le fait que, d'une façon générale, les dispositions relatives au contrôle budgétaire n'offrent pas aux organismes contrôlés les mêmes garanties de contradiction que celles qui organisent l'examen de leur gestion.

Les difficultés rencontrées tiennent aussi et surtout à la situation budgétaire réelle de la collectivité, plus particulièrement lorsque la section de fonctionnement des budgets des communes se trouve structurellement déséquilibrée par des

charges de personnel qui, au fil des années, sont devenues manifestement excessives.

Or la CTC, désormais saisie de ces budgets communaux, doit faire des propositions de nature à les rééquilibrer. Le rétablissement de l'équilibre du budget conduit, d'une façon générale, les CRC à proposer de supprimer ou de diminuer les dépenses prévisionnelles non engagées et, si cela ne suffit pas, d'augmenter les recettes, pour l'essentiel les recettes fiscales, en d'autres termes d'augmenter le montant des impôts locaux.

Or les communes de la Polynésie ne disposent quasiment pas, tout au moins à ce jour, d'une fiscalité directe.

Les propositions de la CTC ne peuvent donc porter que sur la réduction des dépenses et, pour l'essentiel, sur la réduction des charges de personnel : à cet effet, la CTC invite les communes à réduire le temps de travail des agents pour en diminuer le coût salarial, à suspendre ou à supprimer d'éventuels plans de départ volontaire à la retraite particulièrement avantageux pour les bénéficiaires, à procéder à des mises à la retraite d'office ou encore à ne pas remplacer tous les départs, volontaires ou non.

Certaines de ces mesures, justifiées d'un point de vue strictement comptable, peuvent toutefois, à leur tour, être sources de difficultés. Il n'est en effet pas certain que des décisions de nature à modifier substantiellement les relations de travail et le fonctionnement des services donc l'organisation interne de la commune puissent être durablement prises dans le cadre de la procédure de rétablissement de l'équilibre réel du budget.

En effet, le temps contraint de cette procédure de contrôle budgétaire n'est pas celui de l'information, de la concertation ou de la négociation qui, réglementairement ou non, précèdent toujours utilement la décision de mesures de redressement portant sur le domaine sensible de la gestion des ressources humaines.

En réalité, de telles mesures trouveraient plus naturellement leur place au terme de la procédure contradictoire, non contrainte dans le temps, d'un examen de la gestion ou encore dans le cadre du plan de redressement pluriannuel qui, à bon droit, peut être utilement proposé à l'occasion d'une saisine pour déficit excessif du compte administratif.

Dans cette hypothèse, les mesures de redressement ne sont adoptées, le cas échéant, par la commune qu'à compter du budget primitif de l'exercice suivant celui de la saisine. Comme le souligne en effet un commentateur autorisé, « *le mécanisme général (de cette saisine) part de l'idée selon laquelle il faut laisser à la commune le temps de préparer puis prendre les mesures nécessaires à la résorption d'un déficit important* »².

La CTC n'a pas encore été saisie en ce sens.

² In « le contrôle budgétaire », Luc Saidj, n°273

S'agissant de communes qui font leurs premiers pas dans l'exercice de la libre administration et de nouvelles responsabilités, les procédures de rétablissement des équilibres budgétaires doivent tout particulièrement être menées, pour être « acceptées » par la collectivité et produire des effets durables, dans un esprit de confiance mutuelle.

Il n'y a eu en 20 ans que 2 saisines concernant le budget de la Polynésie française, en 1992 et en 2006. S'agissant des budgets communaux, la CTC a rendu 3 avis en 2009 et 12 en 2010 qui concernent au total 5 communes sur les 37 précitées.

On observe donc une augmentation sensible de cette activité. Cette tendance pourrait se confirmer.

En effet et ce constat était largement partagé au Congrès des maires qui s'est tenu en août dernier en mairie de Punaauia ainsi qu'au séminaire du 09.12 dernier organisé à la Présidence pour lancer le grand chantier de la fiscalité communale, les communes auront au cours des années à venir à faire face, alors même qu'il est peu probable que leurs recettes augmentent, à un accroissement de leurs charges lié, notamment, à l'exercice effectif de leurs compétences environnementales (eau, assainissement et déchets) et, probablement, tout au moins dans un premier temps, à la mise en place du statut de la fonction publique communale.

Un autre facteur de tension budgétaire a par ailleurs été au centre des préoccupations des participants à ce Congrès marqué, d'une façon générale, par la volonté affichée par les élus de moderniser la gestion communale : il s'agit de l'importance prise dans les budgets par les créances non recouvrées, notamment sur les usagers des services publics. Cette situation, tout à fait anormale, est soulignée par la CTC à l'occasion de ses contrôles.

Certes et le Conseil d'Etat l'a récemment rappelé (dans un arrêt du 06.11.09, société Prest'action), le recouvrement relève de la seule responsabilité du comptable.

Mais concrètement, force est de constater qu'une politique efficace de recouvrement ne peut être que le résultat d'une étroite concertation entre le comptable et l'ordonnateur.

L'ordonnateur doit non seulement émettre les titres mais les émettre en temps utile, dès que les droits sont constatés, sans attendre notamment le moment de l'encaissement effectif de la recette. Les mentions qu'il doit y porter doivent être suffisamment précises pour permettre au comptable d'atteindre efficacement le débiteur.

Certains services communaux peuvent, du fait de leur proximité avec les administrés, apporter au comptable des informations utiles sur la situation personnelle d'un débiteur. Par ailleurs, toute procédure de recouvrement forcée, notamment celle de l'OTD (opposition à tiers détenteur) dont l'efficacité a été soulignée par les services de la trésorerie générale au Congrès des maires, ne peut être mise en œuvre qu'avec l'accord de l'ordonnateur.

Un montant important de créances impayées est, à l'évidence, préoccupant. Dans un premier temps, la trésorerie se trouve affectée puis, lorsque que les impayés ne peuvent plus, techniquement et/ou juridiquement, être recouverts (le débiteur étant devenu insolvable, la créance et/ou l'action en recouvrement du comptable étant prescrites), ce sont les budgets eux mêmes qui sont impactés : les recettes perdues doivent en effet être « admise en non valeur », c'est-à-dire qu'elles doivent être supprimées du budget, par l'inscription d'une dépense du même montant.

Une circulaire conjointe du Haut Commissaire et du TPG en date du 17.12.08 est venue tout à fait opportunément rappeler aux maires les règles et pratiques du recouvrement des recettes et les diverses conséquences budgétaires du non recouvrement.

Fortement préjudiciable aux organismes publics dont elle affecte la sincérité des comptes, cette situation l'est aussi, par voie de conséquence, aux créanciers de ces organismes, fournisseurs et prestataires, privés et publics, dont les factures restent, du fait de la trésorerie insuffisante de leur débiteur public, en attente de paiement.

Ces créances sont parfois très élevées : en 2010, une société privée locale a obtenu le paiement dans le cadre d'un référé provision d'une créance de plusieurs centaines de MF restée impayée par un établissement public de la Polynésie française.

La régularisation des retards de règlements des débiteurs publics était l'une des priorités clairement identifiées par les chefs d'entreprises du Pays lors du séminaire organisé en septembre dernier par la CCISM de Tahiti sur le thème « *sauver l'économie polynésienne, les TPE et PME et les emplois* ».

Il y a quelques années la Commission européenne soulignait qu'une cessation d'activité d'entreprise sur quatre, donc la perte de nombreux emplois, était due à des retards de paiement, ceux-ci affectant plus gravement les jeunes et/ou petites entreprises dont la trésorerie est limitée et/ou les clients encore peu nombreux.

Par ailleurs, les retards de paiement de commandes publiques exposent les organismes publics à des intérêts moratoires dont le montant peut rapidement devenir très élevé du fait des taux appliqués et des règles de calcul.

Lorsque ces créances, au principal comme en intérêts, constituent des dépenses obligatoires pour les budgets publics et que les crédits budgétaires sont

suffisants pour en permettre le paiement, les créanciers peuvent directement en demander le mandatement d'office au représentant de l'Etat.

Dans le cadre de sa mission de contrôle budgétaire, la CTC peut aussi être appelée à intervenir dans le processus de recouvrement d'une créance impayée pour déclarer que cette créance est obligatoire et, le cas échéant, pour demander à l'ordonnateur l'inscription des crédits correspondants au budget public concerné.

La CTC n'a encore jamais été saisie en ce sens. Mais il est vrai que la saisine en dépense obligatoire, s'agissant tout au moins des budgets communaux, est nouvelle.

En tout état de cause, l'ordre public financier et même l'ordre public « tout court » exigent que les organismes publics recouvrent leurs créances et paient leurs dettes en temps utile.

Par ailleurs, « oublier » les factures « dans les tiroirs » et négliger les recettes n'ont jamais des indicateurs de bonne gestion.

S'agissant de l'examen de la gestion

L'activité de la CTC reste soutenue avec 6 ROD en 2009, 4 ROD à ce jour en 2010 et 3 autres rapports en fin de contradiction devant donner lieu à des ROD début 2011.

Dans votre intervention, M. le président, vous évoquerez les constats auxquels ont conduit ces contrôles.

Je me contenterai, en ma qualité d'interlocuteur du parquet judiciaire, de souligner mais cela n'aura échappé à personne, qu'un certain nombre de dossiers, important lorsqu'on le rapporte au nombre d'équipes de contrôle de la CTC, a donné lieu, directement ou indirectement, à l'engagement d'une procédure pénale.

Je crois utile par ailleurs de souligner, cette circonstance étant en effet suffisamment rare au niveau de l'ensemble des CRTC, la décision rendue le 28.10.dernier par la Cour d'appel de Papeete confirmant la sanction pénale d'un élu pour des faits constitutifs du délit d'obstacle à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats de la CTC. Il convient toutefois de relever que cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

Enfin, je profite de cette intervention pour vivement remercier M. le Procureur J. Thorel des relations suivies qu'il me permet d'entretenir avec le Parquet judiciaire.

Permettez moi de vous souhaiter M. le Premier président, M. le président, chers collègues, mesdames et messieurs, d'excellentes fêtes de fin d'année.

Je vous remercie de votre attention.