



Synthèse des débats de l'atelier 4 « L'office de magistrat financier : statut, déontologie, attributions, pouvoirs de sanction »

Les participants à cet atelier ont organisé leurs débats autour de trois grandes questions : Qu'est-ce qu'un magistrat financier ? Comment doivent évoluer nos attributions ? Quel impact cela doit-il avoir sur notre cadre déontologique ?

Les constats relevés à cette occasion de manière consensuelle sont résumés ici, et dessinent des pistes de travail pour le syndicat, notamment en vue de la rédaction du futur « livre beige ».

Qu'est-ce qu'un magistrat financier ?

Aujourd'hui, nous tenons notre statut de magistrat de notre mission de contrôle juridictionnel des comptes publics. C'est cette mission qui s'apparente le plus à celle d'un magistrat, car par cette mission, nous disons le droit, nous tranchons des litiges, nous infligeons des sanctions. Pour autant, cette mission, qui ne constitue déjà aujourd'hui qu'une minorité de nos travaux largement dominés par le contrôle des comptes et de la gestion, est sans cesse remise en cause. La réforme du contrôle juridictionnel menée il y a une petite dizaine d'années n'a pas suffi à sauvegarder durablement cette mission dont la pertinence est aujourd'hui de nouveau questionnée, en même temps que le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, au regard de l'idée, séduisante aux yeux de certains, du compte unique.

Pour autant, c'est depuis plusieurs années par notre mission d'examen de la gestion que nous contribuons davantage au contrôle du respect de l'ordre public financier. C'est par cette mission et les travaux qui en résultent que nous avons acquis la reconnaissance des citoyens. Ceux-ci nourrissent désormais de véritables attentes à notre égard : il existe une demande sociale, pour disposer d'un acteur indépendant en charge du contrôle des acteurs locaux. Notre statut de magistrat nous permet de bénéficier de cette indépendance, et d'être crédible dans cette mission.

Nous ne pouvons donc nous passer de ce statut : tant que le contrôle juridictionnel sera notre seul point d'attache à la fonction de magistrat, il faut s'y accrocher, contribuer à la rénover et à la pérenniser, notamment par la simplification du régime de responsabilité des comptes publics. La question évoluera le jour où nous parvenons à mettre en place un système de responsabilité des élus locaux dont ils soient justiciables devant la chambre régionale ou territoriale des comptes. Mais il n'est pas envisageable que nous soyons des magistrats sans pouvoirs de sanction.

Quelles évolutions de nos attributions ?

Nos pouvoirs de décision comme de sanction sont très limités. En matière juridictionnelle, les débats et sommes non rémissibles prononcés à l'encontre des comptables sont fortement tempérés par le pouvoir de remise gracieuse dont dispose le ministre des finances. En matière budgétaire, nos avis peuvent ne pas être suivis par le préfet. En matière de contrôle des comptes et de la gestion, nos observations et recommandations ne sont pas contraignantes et peuvent ne pas être suivies d'effet.

C'est pour remédier à ces constats que le syndicat a formulé dans son livre blanc des pistes d'élargissement de nos attributions et de nos pouvoirs : nous doter d'un pouvoir d'injonction sous astreinte en vue de faire cesser les manquements graves aux lois et règlements relatifs à l'ordre public financier relevés au cours d'un contrôle de la gestion, ou encore ériger les CRTC en juge de la responsabilité des gestionnaires publics locaux.

La mise en œuvre pratique de ces propositions doit nous amener à nous interroger sur la manière dont nous voulons voir évoluer notre métier. Nous pouvons envisager un pouvoir d'injonction similaire à celui dont sont dotées certaines autorités administratives indépendantes, sous contrôle du juge administratif. Mais comment, dès lors, se revendiquer comme juge à part entière, si nos décisions sont susceptibles de recours devant une autre juridiction qui ne soit pas notre chambre d'appel ? A contrario, si c'est devant la Cour des comptes puis le Conseil d'Etat que ces décisions seront susceptibles de recours, le mécanisme reste à inventer.

La question de la juridictionnalisation de nos procédures, toutes missions confondues, est dès lors posée. Si c'est ce chemin que nous souhaitons emprunter, il faut s'y préparer car à l'heure actuelle, ni nous, magistrats, ni les greffes n'y sont préparés. Nous constatons déjà depuis quelques temps la multiplication des situations où les ordonnateurs mis en cause à l'occasion d'un examen de la gestion se font représenter par des avocats : il existe un risque que leur implication accrue fasse émerger des questions de procédure aujourd'hui peu cadrées. Sommes-nous réellement prêts à renoncer au cadre très souple qui prévaut aujourd'hui au cours de nos instructions, si c'est la contrepartie imposée à un élargissement de la responsabilité des gestionnaires publics locaux, et à la désignation des CRTC pour exercer cette compétence ?

Peut-on imaginer, à l'extrême, une juridictionnalisation du contrôle de la gestion, qui verrait un rapport d'instruction directement soumis pour contradiction à l'ordonnateur, auquel serait ensuite accordée la possibilité de s'exprimer en audience précédant un délibéré dont la formation arrêterait directement des observations définitives. Cette idée nous permettrait de réduire considérablement nos délais d'intervention, tout en garantissant le respect des droits de la défense et du contradictoire...mais implique une très grande confiance envers les magistrats rapporteurs.

Aussi aventureuses que puissent paraître ces questions, le livre beige aura vocation à explorer et trancher ces débats.

Nos règles de déontologie sont-elles adaptées et suffisantes ?

Si nous sommes attachés à ce statut de magistrat, qui nous permet de revendiquer aujourd'hui de nouvelles compétences, c'est qu'il nous confère d'inégalables garanties d'indépendance. Notre cadre déontologique, dont le code des juridictions financières constitue le socle, a été progressivement renforcé par l'adoption des normes professionnelles, par l'élaboration d'une charte de déontologie, ou encore par la récente obligation de déclaration d'intérêts. Par ailleurs, la collégialité est, de longue date, un garde-fou précieux contre les éventuelles dérives en la matière.

L'indépendance des magistrats vis-à-vis des influences extérieures paraît ainsi, aujourd'hui, assurée. Le collège de déontologie récemment créé mais déjà très actif y veille. L'enjeu à l'avenir sera probablement d'envisager une procédure d'examen systématique par ce collège des mobilités entrantes et sortantes, pour éventuellement faire supprimer les incompatibilités de principe – auxquelles ne sont au demeurant pas soumis nos homologues de la Cour des comptes – tout en veillant à conserver un dispositif suffisamment lisible pour le citoyen.

Le syndicat aura un rôle à jouer pour contrôler le déroulement de la procédure d'établissement des déclarations d'intérêts, notamment dans le cas où des collègues se trouveraient mis en difficulté du fait d'omissions ou erreurs commises dans le cadre de cet exercice nouveau et encore mal cadré.

Mais le chantier prioritaire se situe aujourd'hui du côté des instances de gestion des magistrats du corps. L'indépendance accrue des magistrats passera avant tout par la réforme du conseil supérieur des CRTC : la priorité est ici de travailler sur des sujets qui pourraient et devraient faire l'objet d'un avis conforme du conseil, et sur sa composition, en vue d'une meilleure représentation des magistrats du corps en son sein. Il appartient dès lors au syndicat de militer pour éviter un énième durcissement des règles applicables aux seuls magistrats de CRTC, tout en recherchant de meilleures garanties s'agissant de cette instance de gestion.