

Dossier

> Réforme du régime
de responsabilité
financière des
comptables publics



Yves Gabriel DJEYA KAMDOM
Docteur en Droit public,
ATER à l'Université de Lille

La théorie du « ministre juge » dans le champ du contentieux financier public : état des lieux et perspectives d'évolution

Mots-clés : Juridiction des comptes - comptables publics - responsabilité personnelle et pécuniaire - remise gracieuse

Si les compétences ministérielles de remise gracieuse ont profondément évolué depuis la loi du 28 décembre 2011, l'ambition de réorganiser le travail du juge des comptes n'est pas encore achevée. C'est pourquoi il faut repenser l'ensemble du système de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

En droit public financier français, les mécanismes *a posteriori* d'atténuation de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics mettent en valeur le rôle prééminent du ministre du budget dans la mise en œuvre de leur responsabilité sur leurs deniers propres, des opérations dont ils ont la charge. En effet, la situation en vigueur jusqu'au 30 juin 2007 se caractérisait par un double pouvoir du ministre. Les comptables, dont la responsabilité avait été engagée par le juge des comptes, pouvaient obtenir du ministre du budget, en cas de force majeure, la décharge totale ou partielle de leur responsabilité, ou en dehors de cette

circonstance, la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge. Cette forme de « justice retenue » a été combattue par la doctrine notamment au regard des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendance de la justice¹. L'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 donnait au ministre du budget un pouvoir important sur l'exécution des décisions du juge. La doctrine dominante résume ce pouvoir en se référant à la notion de « ministre juge »².

Ce dispositif a néanmoins connu une évolution considérable à la suite de la loi du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006. Celle-ci

¹ Voir notamment : Augé (P.), *Les remises gracieuses accordées par le ministre des finances*, RFFP, 2009, p. 233 ; Damarey (S.), *La suppression du pouvoir ministériel de remise gracieuse à l'égard des comptables publics. Une occasion -momentanément- manquée*, JCP A, 2009, p. 20, étude n° 2133.

² Chevalier (J.), *Réflexions sur l'arrêt Cadot*, Recueil Dalloz, 1989, n° 9, p. 79.

a donné compétence au juge des comptes pour prendre en considération l'existence de circonstances constitutives de la force majeure dans la constatation du débet. Quelques années plus tard, l'article 9 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débet des comptables publics, va prévoir que tout projet de remise gracieuse dont le montant excède une limite est soumis à l'avis de la Cour des comptes, alors qu'auparavant cet avis émanait du Conseil d'État. La troisième évolution, et certainement la plus importante, intervenue à la suite de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011, permettra de supprimer la remise gracieuse en matière d'amendes. Désormais, le juge des comptes ou le ministre doit déterminer si le manquement a, ou non, causé un préjudice financier à l'entité dont les comptes sont tenus. Le montant de la somme mise à la charge du comptable qui a manqué à ses obligations dépendra de cette circonstance³.

Plus simplement, en cas de manquement sans préjudice financier, le juge financier peut considérer les circonstances de l'espèce pour déterminer le montant d'une somme plafonnée qualifiée de « non rémissible », c'est-à-dire insusceptible de faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre. Ces éléments, « circonstances de l'espèce », permettent au juge lorsqu'il est appelé à se prononcer en matière d'amendes pour gestion de fait, de prendre en compte des éléments subjectifs liées au comportement du comptable de fait, afin d'adapter le quantum de l'amende. Cette dose de subjectivité serait « *de nature à justifier une limitation des compétences ministérielles en matière de remise gracieuse* »⁴.

La suspicion de l'administration devient légitime en présence d'un manquement ayant causé un préjudice financier, puisque le ministre du budget conserve son pouvoir de remise gracieuse. Ce pouvoir n'est pas sans limites, puisqu'il ne peut accorder une remise totale sauf en cas de décès du comptable ou en cas de respect d'un plan comptable sélectif des dépenses. C'est en prenant compte de l'importance de l'administratif au détriment du juridictionnel que nous envisageons cette réflexion sur une « mise à mort du ministre juge » dans le contentieux financier public. Le constat, qui appelle une réflexion sur la possibilité d'une réforme du système actuel, est simple : on assiste impuissamment à la survivance dans le champ du droit public financier d'une pratique, jadis abandonnée en droit administratif, qui consiste à concentrer un vaste pan de mise en œuvre de la responsabilité des comp-

tables entre les « mains » du ministre (I). Pourtant, le législateur financier aurait dû, sans aucun doute dans l'intérêt des finances publiques, saisir l'occasion que lui offrait la loi du 28 décembre 2011 pour supprimer ce pouvoir « juridictionnel » des ministres à l'égard des comptables (II).

I. La survivance juridiquement intenable de la théorie du « ministre juge »

La loi du 28 décembre 2011, en substituant les débet juridictionnels aux débet administratifs, aurait constitué l'une des « réformes les plus importantes depuis la suppression du pouvoir juridictionnel des ministres par l'arrêt Cadot⁵ ou, mieux, depuis la substitution des tribunaux administratifs aux conseils de préfecture par le décret-loi n° 53-934 du 30 septembre 1953, aujourd'hui abrogé. Cette évolution aurait permis aux juridictions des comptes de renforcer leur légitimité dans le mécanisme de mise en jeu de la responsabilité des comptables. Mais, le constat qui se dégage est que le pouvoir ministériel a été maintenu (A) même si ce dernier a été réformé et encadré, entre 2006 et 2008, sur certains aspects (B).

A. Le droit de la comptabilité publique marqué par la théorie du « ministre juge »

La question de l'articulation entre les procédures administratives et juridictionnelles dont le comptable public peut faire l'objet lorsque son compte est en déficit est ancienne. En effet, il existe, à côté de la procédure de mise en débet par les juridictions des comptes, une compétence administrative du ministre du budget pour prononcer le débet lorsque l'administration constate un déficit dans le compte⁶. Plus précisément, l'article 8 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 précité mentionne que le comptable public, mis en débet par le juge des comptes, peut solliciter auprès de ce ministre la remise gracieuse des sommes mises à sa charge, intérêts compris⁷. Celui-ci statue sur une telle demande après avis du supérieur hiérarchique, et le cas échéant, de l'organisme public et du ministre intéressé.

En revanche, si la somme allouée en remise est supportée par un organisme public autre que l'État, le ministre, après avis de l'organisme intéressé – avis insusceptible de recours –, ne peut accorder une remise supérieure à celle acceptée par celui-ci⁸. Le comptable peut demander au ministre la remise gracieuse partielle du débet mis à sa charge par le juge qui, en pratique, lui est

³ CE sect. 27 juillet 2015, *Ministre délégué, chargé du budget*, req. n° 370430, AJDA 2015 p. 2142.

⁴ Damarey (S.), *op. cit.*, p. 20.

⁵ CE 13 décembre 1889, *Cadot c/ Ville de Marseille*, req. n° 66145, Rec. 1148, concl. H. Jagerschmidt.

⁶ Dutheillet de Lamothe (L.), *Articulation des débet administratif et juridictionnel*, AJDA, 2017, p. 1510.

⁷ C. comptes 28 février 2013, *Collège La Taillette (Menucourt)*, req. n° 65876.

⁸ Article 9 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débet des comptables publics et assimilés tel que modifié par le décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012.

Dossier

> Réforme du régime de responsabilité financière des comptables publics

toujours accordée. Dans certaines circonstances, la remise peut même être totale notamment en faveur des héritiers d'un comptable décédé ou lorsque le comptable a respecté le plan de contrôle sélectif des dépenses.

A *contrario*, la remise ne pourrait être totale si le préjudice trouve son fondement dans la non-perception d'une recette ou dans le paiement d'une dépense hors du respect des règles du contrôle sélectif ou en son absence. En réalité, seul le respect des règles de contrôle sélectif de dépenses ouvre « droit à une remise gracieuse totale »⁹. D'ailleurs, c'est ce que le juge des comptes a rappelé dans l'espèce *Commune de Decines-Charpieu (Rhône)* du 20 février 2017. Dans un attendu, le juge relève que : « Mme Agnès X., soutient que les dépenses [...] ne faisaient pas partie de celles devant faire l'objet d'un contrôle spécifique dans le plan de contrôle hiérarchisé en vigueur. [Mais, Mme Agnès X.,] précise ne pas être en mesure de produire ledit plan de contrôle ; que la juridiction n'est pas en mesure de constater que le comptable a respecté les règles de contrôle sélectif de la dépense ; le ministre chargé du budget ne pourra alors pas faire remise gracieuse totale du débet »¹⁰. Ainsi, le ministre ne peut accorder la remise totale que si le juge a constaté le respect du plan de contrôle sélectif.

L'histoire financière publique française nous apprend que le dispositif de remise gracieuse a depuis longtemps fait l'objet d'approches divergentes. Pour certains, en l'occurrence l'administration, il est perçu comme une voie de régulation permettant, en cas de disproportion importante entre la dette du comptable de bonne foi et ses ressources propres, d'atténuer la rigueur d'un régime de responsabilité qui ne se fonde que sur des éléments matériels et en conséquent, sanctionne toute irrégularité nonobstant l'absence de faute. En revanche, pour une large partie de la doctrine, ce mécanisme constitue une limite au rôle effectif du juge des comptes et à son indépendance dès lors que les décisions de ce dernier sont réformées par l'autorité administrative¹¹.

La fréquence des remises gracieuses octroyées par le ministre chargé du budget a pu être considérée, non seulement comme une survivance de la théorie du « ministre juge », mais aussi et surtout comme une atteinte à l'autorité de la chose jugée des décisions des juridictions financières. Dès l'automne 2003, les magistrats financiers s'en étaient émus, lorsqu'ils relevaient, pour le regretter, que « la quasi-totalité des débetts [fasse] l'objet d'une remise gracieuse totale ou partielle accordée par le ministre des finances ; or, aucun

texte n'encadre ce pouvoir du ministre dont l'usage excessif nuit à la crédibilité des arrêts et jugements des juridictions financières »¹². A ce propos, Monsieur Magnet indiquait que « les débetts sont remis dans des proportions telles que la responsabilité des comptables devient illusoire et la juridiction du juge des comptes qui la sanctionne, une formalité vide de substance [...] »¹³. Précisément, soutient la doctrine, « la possibilité donnée au ministre d'accorder une remise gracieuse à la suite d'un arrêt de débet est contestable dans la mesure où elle prive les décisions du juge des comptes de leur effectivité »¹⁴. Comment pourrait-il en être autrement ? Car, comme l'écrit un auteur, la compétence ministérielle de remise gracieuse en matière de débet « méconnaît le principe d'indépendance de la juridiction financière »¹⁵. Dès lors, le législateur, ne pouvant rester indifférent, a progressivement aménagé ce dispositif.

B. L'aménagement de la théorie du « ministre juge » dans un sens plus restrictif

Dans l'hypothèse où le juge prononce une ou des charges mettant en débet le comptable pour la totalité de la somme irrégulièrement payée ou non recouvrée, et considérant que le manquement a causé un préjudice à l'organisme, le ministre du budget conserve son pouvoir de remise gracieuse. Ce pouvoir est encadré dans la mesure où, à l'exception des cas ci-dessus mentionnés, le ministre doit laisser à la charge du comptable un montant unique, et portant sur toutes les charges prononcées au titre de manquements avec préjudice. Ce montant doit être, au moins, égal à 0,3 % du cautionnement correspondant au poste comptable en cause. Quid des charges portant préjudice supérieure au plafond ci-dessus mentionné. Comme l'a admis le Conseil d'État, lorsque le juge des comptes indique le montant de la remise susceptible d'être consentie à un comptable, son « appréciation s'impose au ministre chargé du budget dans l'exercice de son pouvoir de remise gracieuse »¹⁶.

En réalité, la suppression des compétences ministérielles de remise gracieuse en matière d'amendes n'est pas nouvelle en droit public financier français. Un tel dispositif avait déjà été engagé par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006 permettant au juge des comptes de prendre en considération les circonstances de force majeure dans le prononcé du débet et supprimant, dans le même temps, la possibilité pour le ministre chargé du budget de prononcer une décharge de responsabilité une fois ce même débet prononcé. On sait que

⁹ CRC Bourgogne-Franche-Comté 19 juin 2018, *Communauté d'agglomération de Nevers*, req. n° 2018-0004.

¹⁰ CRC Auvergne-Rhône-Alpes 20 février 2017, *Commune de Decines-Charpieu (Rhône)*, req. n° 2016-069.

¹¹ Lascombe (M.), *Le constat : Pourquoi ce colloque et pourquoi ce colloque aujourd'hui ?*, RFFP, 2005, p. 147.

¹² Document de synthèse remis aux ministres concernés à l'automne 2003 cité par Procureur général près la Cour des comptes, C. comptes 27 mai 2004, *Commune Estevelles*, req. n° 39708, Rev. Trésor, 2005, p. 300.

¹³ Magnet (J.), *La Cour des comptes*, Berger-Levrault, 1996, p. 194.

¹⁴ Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme*, RFDA, 2004, p. 401.

¹⁵ Rakotondrahaso (F. T.), *Les remises gracieuses accordées au comptables publics*, RFDA, 2015, p. 417.

¹⁶ CE 25 mai 2017, *Centre hospitalier Yves le Foll (Saint-Brieuc)*, req. n° 395.017, AJDA 2017 p. 1486.

la Cour des comptes ne pouvait, en vertu du V de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 dans sa rédaction en vigueur antérieurement à l'intervention de l'article 146 de la loi de finances pour 2006, légalement fonder les décisions rendues dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle, à l'exclusion de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés¹⁷.

Jusqu'à cette loi du 30 décembre 2006, les comptables publics pouvaient uniquement solliciter du ministre une décharge de responsabilité pour circonstances de force majeure, cette décharge exonérant rétroactivement le comptable de toute responsabilité. Le ministre était seul compétent pour statuer en dehors de tout contrôle du juge des comptes. Autrement, l'appréciation de la force majeure relevait, avant la réforme de 2006, du ministre du budget ou du ministre concerné, par le biais d'un arrêté à la suite d'une mise en débet juridictionnelle ou administrative. Le législateur a mis fin à ce rôle exclusif de l'autorité administrative¹⁸. Le schéma engagé à l'article 146 précité permet au juge des comptes de prendre en considération les circonstances de force majeure dans le prononcé du débet en supprimant, dans le même temps, la possibilité pour le ministre chargé du budget de prononcer une décharge de responsabilité une fois ce même débet prononcé.

De même, la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008, même si elle n'a pas mis fin à toutes les difficultés soulevées sur la question, y a apporté des modifications considérables. Ainsi, elle a supprimé les remises gracieuses uniquement à l'égard des amendes infligées aux comptables par les juridictions financières, et non pour les débet prononcés par ces dernières. Depuis lors, l'assimilation des amendes aux débet des comptables est limitée, à l'exclusion de remises, aux seuls modes de recouvrement et de poursuite. De façon logique, les amendes ne peuvent plus bénéficier des dispositions du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008, lequel précise les modalités d'exercice du pouvoir de remise gracieuse en matière de débet prononcés à l'encontre des comptables. La doctrine fait constater que « *le dispositif retenu dans la loi du 28 octobre 2008 s'inscrit dans la continuité en réduisant les compétences ministérielles en matière de remise gracieuse. Désormais, la remise gracieuse ne peut concerner que les débet prononcés par le juge des comptes et non les amendes* »¹⁹. Ces évolutions, qui traduisent une remise en cause des compétences ministérielles en matière de responsabilité

personnelle et pécuniaire des comptables, ne sont pas suffisantes pour conclure à la « mise à mort » de la théorie du « ministre juge » dans le champ du contentieux financier public en France, compte tenu de la survivance des pratiques ministérielles en matière de débet prononcés.

II. Le renouveau inachevé et perfectible du dispositif du « ministre juge »

Aujourd'hui, un constat s'impose. Le rôle attribué aux ministres dans la régulation du dispositif est fortement réduit. A l'observation, si les compétences ministérielles en matière d'amendes prononcées par le juge des comptes à l'égard des comptables ont été supprimées (A), de telles compétences subsistent en matière de débet. Relevant d'une conception révolue et peu conforme avec les exigences de l'État de droit, la survivance du dispositif du « ministre juge », qui ne peut qu'interroger, est appelée inévitablement à évoluer (B).

A. La remise en cause du dispositif de « ministre juge » limitée aux seules amendes

Le mécanisme institué au 3° de l'article 90 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011 prévoit que « *lorsque le manquement du comptable [...] n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce* ». Le nouveau dispositif met fin à l'ancien système qui conduisait les comptables à rembourser un préjudice inexistant. Désormais, lorsque « leurs insuffisances n'ont pas engendré de préjudice financier, les comptables publics doivent régler une somme arrêtée par le juge des comptes et insusceptible de remise gracieuse »²⁰. Plus précisément, la loi du 28 décembre 2011 a confirmé, en l'encadrant, le pouvoir de remise gracieuse du ministre du budget. Cette interdiction, faite au ministre de prononcer la remise gracieuse des amendes, a été justifiée par la portée de ces amendes, assimilées à des sanctions ; ce qui justifierait d'autant moins l'immixtion du pouvoir exécutif dans l'exécution d'une décision de justice.

Ainsi, dans l'hypothèse où le manquement est considéré comme n'ayant pas causé de préjudice, la somme laissée à charge n'est pas rémissible. En réalité, lorsque le manquement commis par le comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, ce comptable peut exiger le versement d'une somme

¹⁷ CE ass., 23 juin 1989, *Ministre du budget c/ Veque et autres*, req. n° 67442, Rec. 151.

¹⁸ Abdulghani (M.), *Le juge des comptes, juge de la force majeure*, GFP, 2013, n° 1, p. 52.

¹⁹ Damarey (S.), *op. cit.*, p. 18.

²⁰ Rakotondrahaso (F. T.), *op. cit.*, p. 417.

Dossier

> Réforme du régime de responsabilité financière des comptables publics

irrémissible dont le montant est plafonné. Rejoignant la Cour des comptes, le Conseil d'État précise que ce « *plafond ne s'applique pas à la globalité des sommes mises à la charge du comptable au titre des erreurs commises au cours d'un même exercice, mais à chaque somme envisagée séparément* »²¹. Le Conseil d'État est constant dans sa démarche, puisqu'il réitère sa position selon laquelle le plancher de la somme mise à la charge du comptable, défini à l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, « *s'apprécie manquement par manquement* »²².

Auparavant, il avait été admis qu'« *en cas de pluralité de charges, le juge des comptes [avait] la faculté d'arrêter plusieurs sommes non rémissibles sur un même exercice contrôlé sans que leur montant cumulé soit affecté par le niveau du plafonnement prévu par le législateur* »²³. Dans la pratique, le juge des comptes s'abstient de procéder à une application mécanique de cette possibilité, lorsqu'il lui arrive de prononcer de sommes dont le montant est en décalage avec l'esprit de la réforme. L'espèce *École nationale supérieure des officiers de Sapeurs-pompiers* du 15 décembre 2016 ne dément nullement cette constatation. Dans cette affaire, il indique que « [...] *l'insuffisance des justifications et le défaut de contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation constituent deux manquements distincts [...]. Le montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré est fixé à 196 400 € ; ainsi, le montant maximum de la somme susceptible d'être mise à la charge de M. X., s'élève à 294,60 € pour chaque manquement [...]. Eu égard aux circonstances, il y a lieu d'arrêter cette somme à 160 € pour chacun des deux manquements relevés* »²⁴.

Compte tenu des modifications proposées, en termes de personnalisation des peines, l'éventualité d'une remise gracieuse ministérielle n'avait plus de raison d'être, puisqu'un tel pouvoir se serait apparenté « *à un pouvoir de réformation d'une décision juridictionnelle* »²⁵. Par ailleurs, la suppression des compétences ministérielles en matière d'amendes se justifierait par la modicité du montant de celles-ci. En toute logique, le maintien du pouvoir de remise gracieuse aurait été indécent, ce d'autant plus que, pour non rémissible qu'il soit, ce montant est couvert par les assurances moyennant le paiement d'une franchise.

Conscient du fait que ses décisions, en l'absence de préjudice financier, ne pourraient plus faire l'objet d'une remise en cause par le ministre, le juge des comptes pourra augmenter le montant des amendes prononcées, reportant ainsi

l'impact financier du débet sur le montant de l'amende. Finalement, il ne serait pas juste de méconnaître ce « pas de géant » qu'a franchi le législateur en étendant l'office du juge des comptes en matière d'amendes, même si on peut regretter qu'il ne soit pas aller au bout de sa logique en supprimant les compétences ministérielles de remise gracieuse en matière de débet.

B. De la nécessité de repenser le dispositif du « ministre juge »

À l'opposé de la solution retenue en l'absence de préjudice financier, le législateur a fait le choix de maintenir le pouvoir ministériel de remise gracieuse pour les débet consécutifs à un préjudice financier, même si en pareilles circonstances, le ministre chargé du budget est dans l'obligation de laisser à la charge du comptable un résiduel minimum. Ainsi, la remise gracieuse accordée par le ministre du budget a été limitée mais maintenue. Selon les explications fournies dans le cadre de l'exposé des motifs du projet de loi déposé en mars 2008, le maintien « *de la remise gracieuse d'un débet tient [...] à la prise en compte par le ministre de circonstances exonératoires ou d'absence de préjudice, tous éléments que le juge des comptes ne peut considérer puisqu'il doit se prononcer sur la seule situation objective des comptes* », « *sans prendre en considération aucun élément portant sur le comportement du comptable ou sur l'absence du préjudice financier pour la collectivité [...]. L'équité exige donc que des éléments subjectifs soient pris en compte afin d'apprécier la responsabilité personnelle du comptable dans l'apparition d'un débet constaté par le juge financier* »²⁶.

A ce sujet, le Professeur Damarey s'interroge, à juste titre, sur la nécessité d'avoir maintenu le juge des comptes hors de ce type d'appréciation, puisque « *si des tempéraments doivent être apportés à la responsabilité supportée par le comptable public, autant qu'ils le soient avant et non après le prononcé du débet* »²⁷, comme c'est le cas devant la CDBF où un agent public, qui y est justiciable, peut exciper d'un ordre écrit de son supérieur pour s'exonérer de sa responsabilité. Ainsi, interdire aux juridictions financières d'apprécier le comportement du comptable viserait à ériger le ministre du budget en juge exclusif de la conduite du comptable et de l'opportunité d'une remise gracieuse. Cette interdiction se situe dans le prolongement des dispositions du décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012, puisque la possibilité accordée au juge de la rue Cambon de tenir compte des circonstances d'espèce lorsqu'il était appelé à donner son avis sur

²¹ CE 21 mai 2014, *Ministre de l'Économie et des Finances c/ Remont*, req. n° 367254, AJDA 2014 p. 1063.

²² CE 27 mai 2015, *Ministre délégué chargé du Budget*, req. n° 374708, Rec. 609.

²³ C. comptes 29 janvier 2013, *Conservatoire de l'espace Littoral et des rivages lacustres*, req. n° 65861.

²⁴ C. comptes 15 décembre 2016, *École nationale supérieure des Officiers de sapeurs-pompiers*, req. n° 3859.

²⁵ AN (Exposé des motifs), *Projet de loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes*, n° 742, 26 mars 2008.

²⁶ AN, *Projet de loi portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux CRC*, Rapport n° 772, 2 avril 2008.

²⁷ Damarey (S.), *op. cit.*, p. 22.

le montant de la remise gracieuse envisagée a été supprimée.

Par ailleurs, l'un des reproches adressés à ce dispositif tient à son incompatibilité avec les engagements internationaux de la France, en l'occurrence l'article 6 § 1 de la Conv. EDH, qui impose que les décisions juridictionnelles émanent d'un « tribunal indépendant et impartial, établi par la loi ». Sur ce point, des questions ont été posées, mais sont restées sans suite. Ainsi, dès 2005, la doctrine se demandait « comment dans ces conditions, faire admettre par la Cour de Strasbourg que la juridiction jugerait les comptes conformément à la convention mais que les comptables resteraient jugés par le ministre ? ». Elle concluait que c'était bien là la curiosité que décriait Monsieur Séban dans ses conclusions sous l'arrêt *Desvignes*²⁸ : on peut s'étonner avec lui « qu'il faille un juge pour accomplir ce qui a toutes les apparences d'un simple travail d'apurement des comptes, et que ce soit à une autorité administrative que soit confiée, en revanche, sous le contrôle du juge administratif de droit commun, l'appréciation délicate de la responsabilité personnelle du comptable »²⁹.

La suppression de cet extraordinaire moyen de pression sur les comptables que constituent les

compétences ministérielles de remise gracieuse suppose une extension de l'office du juge des comptes. Comme il avait déjà été proposé par un auteur, l'idéal serait de « [...] supprimer l'intégralité de remises gracieuses et d'attribuer au seul juge des comptes la possibilité de mettre les comptables en débet et de lui confier le pouvoir d'apprécier le comportement du comptable mis en débet »³⁰. Cette solution mettrait fin aux critiques de la doctrine à l'égard de ce que Monsieur Amselek qualifiait de « vestige archaïque de la théorie du ministre juge »³¹.

En définitive, le constat qui s'impose est celui de l'inachèvement de la réorganisation du travail du juge des comptes. Pourtant, on se souvient que le projet de réforme des juridictions financières de 2009 avait conduit les parlementaires à proposer que les compétences ministérielles de remise gracieuse soient supprimées, compte tenu des griefs dont la doctrine avait dressé la liste avant la réforme de 2011³². Seulement, au lieu de déposer totalement le ministre du budget de cette compétence, on a plutôt assisté à une réduction du champ d'application de ce pouvoir ministériel. ■

²⁸ CE ass. 27 octobre 2000, *Mme Desvignes*, req. n° 196046, RFDA 2001 p. 737, concl. A. Séban.

²⁹ Lascombe (M.) et Vandendriessche (X.), *Chronique de jurisprudence financière*, Rev. Trésor, 2005, p. 310.

³⁰ Augé (P.), op. cit., p. 233.

³¹ Amselek (P.), *Les juridictions des comptes et l'article 6-1 de la Convention Européenne des droits de l'homme : une figure bien contestable de l'exception française*, in Libertés, justice, tolérance, 2004, p. 52.

³² Augé (P.), op. cit., p. 233 ; Damarey (S.), op. cit., p. 18.