

N°s 464858, 464859, 464860
M. K...

4^{ème} et 1^{ère} chambres réunies

Séance du 11 octobre 2023
Lecture du 31 octobre 2023

CONCLUSIONS

M. Jean-François de MONTGOLFIER, Rapporteur public

1. C'est une triste affaire en milieu tropical, dont le déroulement vous rappellerait peut-être une célèbre nouvelle de Joseph Conrad, qui est à l'origine de la procédure qui vient d'être appelée. Les ténèbres au cœur desquels il faut s'avancer sont ceux de la situation comptable de certains établissements publics locaux d'enseignement de Martinique et les mésaventures d'un fonctionnaire à qui avait été confiée la responsabilité d'y mettre de l'ordre.

M. K..., conseiller d'administration scolaire et universitaire, a été nommé à la rentrée scolaire 1996 gestionnaire comptable du groupement du François à la Martinique – un poste difficile compte tenu de l'état des comptes. Les qualités professionnelles qu'il semble avoir d'abord montrées dans ces fonctions ont conduit à lui confier, à la rentrée suivante, la responsabilité d'un autre poste comptable plus important, celui du lycée professionnel Petit Manoir de Lamentin, dont la situation comptable était encore plus dégradée. M. K... a toutefois conservé à titre d'intérim la responsabilité de son précédent poste et il a été commis d'office, en outre, pour la reddition des comptes de son prédécesseur au titre des trois exercices précédents. En 1998, la responsabilité de 17 postes financiers lui était donc confiée.

C'était trop sans doute pour un seul homme et M. K... a perdu pied. Son comportement a soulevé des réactions hostiles à son égard et même une agression physique dont il a été la victime. Il a été suspendu à titre conservatoire en avril 1999, suspension levée sans poursuites disciplinaires quelques jours avant sa mutation en métropole à la rentrée suivante. La carrière de M. K..., qui s'est poursuivie jusqu'à sa retraite en 2012, a alors été émaillée de très nombreux contentieux. Son état psychologique s'était aussi dégradé, de même que sa situation financière, jusqu'à des procédures de surendettement.

L'état de santé de M. K... a été reconnu imputable au service et il a notamment obtenu en 2006 du Tribunal administratif de Besançon la condamnation de l'Etat à lui verser la somme de 15 000 euros en réparation du préjudice subi pour la faute consistant à lui avoir confié la responsabilité simultanée d'un nombre déraisonnable de postes comptables.

2. En 2016, M. K... a rassemblé à nouveau les ressentiments qu'il nourrit contre son ancienne administration, dans de longues et confuses requêtes indemnitaires identiques. Il en a saisi le TA de Paris qui les a transmises au TA de Limoges territorialement compétent. Par un

jugement du 9 juin 2022, ce dernier a rejeté comme irrecevables ou infondées l'essentiel des demandes mais il vous en a renvoyé une qui relève de votre compétence en premier ressort¹.

M. K... met en effet en cause la durée excessive de la procédure clôturée par l'ordonnance du 28 juin 2012 du président de la chambre régionale des comptes de Martinique qui l'a déchargé de sa gestion au titre de l'année 1998 des comptes du lycée professionnel « Petit manoir » du Lamentin, en lui a donné quitus.

Précisons qu'en l'absence de preuve que cette ordonnance lui a été notifiée alors, la prescription que le ministre de la justice invoque en défense ne peut être retenue. De même, la circonstance que, pour lier le contentieux, M. K... a adressé sa demande au ministre de l'éducation nationale et non au ministre de la justice est sans incidence².

3. Si cette affaire a été inscrite au rôle de votre séance de jugement, c'est parce qu'elle soulève une question de principe :

Par votre décision d'Assemblée M... du 28 juin 2002, A, vous avez jugé : « *que lorsque la méconnaissance du droit à un délai raisonnable de jugement a causé un préjudice, [les justiciables] peuvent obtenir la réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement défectueux du service public de la justice* ». **Cette jurisprudence est-elle applicable à la procédure par laquelle, sous l'empire du droit antérieur à l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics³, une chambre régionale des comptes juge les comptes et donne quitus et décharge à un comptable public sans l'avoir jamais mis en cause ?**

Depuis le 1^{er} janvier 2023, date d'entrée en vigueur de cette ordonnance, le principe selon lequel tous les comptes publics sont jugés par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes a disparu et, avec lui, le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Désormais, la mission juridictionnelle des juridictions financières revêt une finalité répressive, centrée sur la faute des gestionnaires publics. L'affaire présente donc en partie un intérêt historique.

Toutefois, la question que soulève la présente affaire vous conduira à interroger, au-delà des circonstances de l'espèce, la portée de la jurisprudence M... et les conditions de son application.

4. Après que, par sa décision *Martinie c. France* du 12 avril 2006, (58675), la CEDH a jugé que les exigences du droit au procès équitables sont applicables devant la Cour des comptes

¹ 5^o de l'article R. 311-1 du CJA.

² Articles L. 114-2 et L. 114-3 du CRPA.

³ Ordonnance 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

lorsque le comptable est mis en débet, vous avez abandonné votre jurisprudence antérieure qui refusait l'application de ces exigences pour la procédure de jugement des comptes⁴. Par votre décision du 30 mai 2007, *G...*, 270410, T, vous avez jugé que « *lorsque le juge des comptes se prononce à titre définitif [...] sur la régularité des comptes des comptables publics, il tranche, dès lors qu'est en cause la mise en débet du comptable, une contestation portant sur des droits et obligations de caractère civil au sens de la convention* ». L'année suivante, par une décision du 17 décembre 2008, *Parquet général de la Cour des comptes*, n° 313522, B, vous avez jugé que le comptable peut se plaindre de ce que la procédure qui a conduit à sa mise en débet n'a pas respecté le principe du droit à être jugé dans un délai raisonnable.

Lue avec la clarté des visions rétrospective et les préoccupations que soulève la présente affaire, la décision « *Garnier* » recèle une ambiguïté : la condition que vous avez posée pour l'application des principes du droit au procès équitable (« *dès lors qu'est en cause la mise en débet du comptable* »), doit-elle se lire comme satisfaite dans toute procédure de jugement des comptes (« *parce qu'elle est susceptible de conduire à la mise en débet du comptable* ») ou seulement « *dans le cas où* » le comptable est effectivement menacé de mise en débet ?

5. Rappelons que la procédure de jugement des comptes s'organisait en deux phases. A l'origine, ce dualisme prenait la forme de la règle du double arrêt : à l'issue de la vérification des comptes, un premier arrêt provisoire invitait le comptable à s'expliquer sur les irrégularités constatées ou à régulariser avant qu'un arrêt définitif décide ou non de le mettre en débet.

Une loi du 28 octobre 2008⁵ a notamment confié au parquet de la juridiction financière le soin de mettre en cause le comptable.

Par trois décisions du 5 avril 2013, *Parquet général près la Cour des comptes* (349755, 357938 et 357938, T), vous avez jugé que, dans le cadre de la législation réformée en 2008, seule la phase postérieure à la mise en cause du comptable par le parquet revêt un caractère contentieux⁶. Vous en avez déduit que le principe du contradictoire n'est pas applicable dans

⁴ Décisions du 19 juin 1991, *Ville d'Annecy c. D...*, *Lebon*, p. 242, 3 avril 1998, *Mme B...*, *Recueil Lebon*, p. 129, Assemblée 27 octobre 2000 *Mme X...*, 196046, p. 473 ; hormis le cas où la Cour prononçait des amendes : 16 novembre 1998, *SARL Deltana et M. Perrin*.

⁵ Notamment pour séparer l'autorité de poursuite et l'autorité de jugement : n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

⁶ Comme l'exposait Xavier de Lesquen dans ses conclusions sur ces affaires, la procédure de règlement des comptes distingue clairement les deux phases : « *une première phase ne revêt pas un caractère contentieux : elle est ouverte par la notification au comptable et à l'ordonnateur concernés des exercices comptables sur lesquels porte le contrôle des comptes et se clôt, au vu des conclusions du ministère public dans ce sens, par une ordonnance du président de la formation de jugement ou de son délégué déchargeant le comptable de sa gestion, sauf le cas où un recours est exercé contre cette ordonnance.*

Une seconde phase revêtant un caractère contentieux s'ouvre en cas de réquisitoire du ministère public, si ce

la première phase de la procédure⁷ alors qu’au contraire, dans la phase contentieuse, le juge des comptes est tenu par les griefs formulés par le réquisitoire du parquet (selon une logique d’*ultra petita*).

Vous n’avez jamais jugé qu’il allait en de même s’agissant du régime juridique antérieur (à l’époque de la règle du double arrêt). Toutefois, un raisonnement par *a fortiori* conduit à retenir qu’avant 2008, la première phase de contrôle des comptes, avant l’arrêt provisoire mettant en cause le comptable, n’avait pas davantage de caractère contentieux.

En l’espèce la procédure de vérification des comptes a commencé sous l’empire des textes antérieurs à 2008 et s’est terminée en appliquant la nouvelle législation.

6. Le caractère non contentieux de la première phase du jugement des comptes soustrait-t-il cette procédure à l’exigence du délai raisonnable de procédure ?

Au regard de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme, il semble qu’une réponse positive doive être apportée à cette question. La CEDH juge certes qu’une procédure combinant des aspects contentieux et non contentieux peut relever du champ de l’article 6§1. Elle l’a jugé notamment en matière de partage successoral (28 novembre 2000, *Siegel v. France*, [36350/97](#), § 3, ou 6 septembre 2021, *Omdahl c. Norvège*, § 47). **Elle juge toutefois que l’article 6 ne s’applique pas à une procédure non contentieuse et unilatérale en l’absence de litige sur des droits, donc sans intérêts contradictoires en jeu** (Décision sur recevabilité du 24 août 2010, *Alaverdyan c. Arménie*, § 35, qui est mentionnée dans le fascicule sur l’article 6§1 publié par la Cour).

7. Le caractère non contentieux et non contradictoire de la procédure, de même que la non application de l’article 6§1, ne suffisent toutefois pas, à eux seuls, à écarter la jurisprudence *Magiera* car vous avez aussi fondé cette dernière sur « *les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives* ».

Par suite, vous pourriez faire le choix de juger que toute l’activité des juridictions financières, même non contentieuse, est soumise à l’exigence du délai raisonnable.

Vous pourriez être tenté de le faire par un choix d’opportunité qui conduirait à soumettre les juridictions sous votre contrôle à une obligation générale de diligence, quelles que soient les conditions dans lesquelles elles exercent leurs missions. En réalité, toute autorité publique, qu’elle soit juridictionnelle ou non, est tenue d’exercer ses missions dans un délai raisonnable. Vous avez ainsi jugé que le dépassement du délai raisonnable engage la responsabilité des

dernier conclut, au vu du rapport d’examen des comptes ou au vu des autres informations dont il dispose, à l’existence d’un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ».

⁷ Décision n° 347536.

personnes publiques, qu'il s'agisse de prendre les mesures d'application de la loi (Ass, 27 novembre 1964, *Veuve R...*, p. 590 ; 22 octobre 2014, *Société Metropole Television (M6)*, n° 361464, 366191, A), de statuer sur une demande d'autorisation (4 juillet 2001, *Ministre de l'agriculture et de la pêche*, n° 219658, A) ou encore d'enregistrer une demande (9 juin 2022, *M. A... et autres*, n°455754, A)

L'exigence de diligence normale paraît d'autant plus nécessaire pour l'activité juridictionnelle que les justiciables n'ont pas, à la différence des usagers de l'administration, la possibilité de faire naître une décision tacite en formulant une demande.

8. Toutefois dans la présente affaire, la question n'est pas de savoir si les chambres régionales des comptes étaient tenues à une obligation de diligence lorsqu'elles procédaient à la vérification des comptes, mais si les comptables publiques dont les comptes étaient ainsi vérifiés étaient fondés à se plaindre de la lenteur excessive de cette vérification même dans les procédures où ils n'avaient pas été mis en cause. Votre décision *Magiera* consacre un droit au bénéfice des parties au procès. Or, tant qu'il n'était pas mis en cause dans le jugement des comptes dont il était responsable, le comptable public ne nous semble pas avoir eu cette qualité.

Certes, les comptables publics qu'ils aient ou non été mis en cause dans la procédure, avaient un intérêt personnel dans le jugement des comptes dont ils avaient la responsabilité. Dans tous les cas, en effet, la décision de décharge et de quitus mettait fin au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire en levant le cautionnement auquel le comptable s'était engagé lors de son entrée en fonction.

Toutefois, la seule circonstance que l'issue de la procédure de contrôle des comptes eût une incidence sur la situation personnelle du comptable ne nous paraît pas suffisante pour lui reconnaître la qualité de partie à un « procès » dont il pourrait déplorer la longueur.

En effet, en déposant ses comptes, le comptable public ne saisissait pas la juridiction financière. Celle-ci était saisie d'office et ouvrait une procédure de vérification des comptes qu'ils aient ou non été régulièrement déposés. D'ailleurs, l'article R. 141-10 du CJF prévoyait que l'ouverture du contrôle des comptes était notifiée au comptable en fonction qui n'était pas nécessairement le comptable personnellement intéressé par la perspective d'un quitus.

Le cas d'espèce en constitue une illustration puisque la Chambre régionale des comptes de Martinique a estimé que tous les comptes dont M. K... était responsable n'avaient pas été déposés et elle a rendu des jugements de sursis à statuer dans l'attente de leur dépôt. L'administration a alors désigné un comptable commis d'office pour y procéder et c'est postérieurement au dépôt des comptes que la CRC a prononcé la décharge et donné quitus par l'ordonnance du 28 juin 2012.

Sur ce point, M. K... conteste fermement ne pas avoir déposé dès juin 1998 la totalité des comptes financiers en cause. Les pièces du dossier, anciennes et parfois imprécises quant à la désignation de comptes rattachés aux postes comptables, ne permettent pas d'obtenir une certitude. Il n'en reste pas moins que la CRC a estimé que certains comptes n'avaient pas été déposés et cela ne l'a nullement empêché d'ouvrir la procédure de vérification des comptes.

Dans la première phase de procédure de vérification des comptes, le comptable public n'était donc pas « requérant » et ce n'est que lorsqu'il était mis en cause dans la seconde phase qu'il acquérait la qualité de « défendeur ».

En l'espèce, il ressort de l'ordonnance du 28 juin 2012 que le parquet de la CRC n'a prononcé aucune réquisition contre M. K.... Ce dernier a certes fait l'objet en juillet 2009 de mises en débet prononcées par l'autorité administrative au titre de la rémunération des comptables commis d'office pour établir les comptes qu'il n'avait pas déposés (mises en débet qui, pour certaines, ont d'ailleurs par la suite été annulées par le tribunal administratif). Il n'a toutefois jamais été mis en cause dans le cadre de la procédure devant la Chambre régionale des comptes de Martinique chargée de se prononcer sur les comptes du Lycée professionnel Petit Manoir, c'est-à-dire celle qui a été clôturée en 2012. Nous en déduisons donc qu'il n'est pas fondé à demander réparation de la durée excessive de cette procédure.

PCMNC :

- Rejet de la requête