



AUDIENCE SOLENNELLE DE RENTRÉE

Lundi 29 janvier, 10h

Allocution de Louis Gautier,
Procureur général près la Cour des comptes

Monsieur le Premier président, permettez-moi d'associer le Parquet aux mots de bienvenue et aux remerciements que vous venez d'adresser à Monsieur le Premier ministre, à Mesdames et Messieurs les ministres, aux membres du Parlement, et à toutes les hautes personnalités qui assistent à cette séance de rentrée.

Votre présence, Mesdames et Messieurs, témoigne de la considération que vous portez à la Cour.

Monsieur le Premier ministre

Nous sommes ce que nous sommes. Ce cérémonial venant d'un autre âge ne fait qu'attester notre attachement à quatre principes cardinaux qui depuis l'origine de la Cour des comptes, président à la formation de ses décisions et leur confèrent autorité : indépendance, impartialité, contradiction, collégialité.

L'apparence ne saurait cependant tromper.

Pour réaliser les missions que la Constitution et la Loi nous confient, les juridictions financières n'ont jamais été aussi en phase avec les attentes de nos concitoyens, aussi réactives aux demandes des pouvoirs publics, notamment d'assistance au Parlement, aussi attentives à l'évolution des normes professionnelles et des outils d'audit, en particulier pour le traitement des données.

Dans de semblables circonstances, en 1985, un de mes prédécesseurs, Pierre Moinot, s'adressant à un de vos prédécesseurs, Laurent Fabius, décrivait une Cour des comptes entourée de mystères dont la nature, au-delà de la définition qu'en donnaient les textes, était impénétrable ; une Cour des comptes à l'apparence comme énigmatiquement suspendue, ajoutait-il, entre « *ce que nous croyons être et ce que l'on croit que nous sommes* ». Les choses ont bien changé. Sans flottement existentiel, nous sommes bien assurés de ce que nous sommes, et qui plus est en pleine clarté.

Les compétences de la Cour et des chambres régionales et territoriales sur longue période et le court terme ne cessent de s'étendre. A chaque fois que le besoin de contrôle se fait sentir,

le Gouvernement et le Parlement se tournent naturellement vers la Cour comme ils le firent récemment pour élargir ses pouvoirs d'enquête sur les établissements d'hébergement des personnes âgées et les centres de santé, ou encore, de façon inédite, pour lui demander de procéder *in itinere* à des vérifications concernant la conduite de projets en cours comme la préparation des Jeux Olympiques.

Après celles antérieurement initiées, les réformes récemment engagées par Pierre Moscovici notre Premier Président, sont venues parachever une mue complète des juridictions financières, les rendant à la fois plus transparentes et accessibles.

Tous nos rapports, toutes nos observations définitives sont, depuis 2023, publics. La Cour diligente désormais des enquêtes d'initiative citoyenne. Une plateforme de signalement, mise en place en 2022 au Parquet, permet à toute personne en ayant connaissance d'appeler l'attention sur des irrégularités possiblement commises par des responsables publics. Ces évolutions positives, en particulier celle que constitue le 100% publication, peuvent entraîner des effets de bord médiatiques.

Est-il cependant besoin de le rappeler ? Sauf quand les législateurs en décident autrement, la Cour est maître de la programmation de ses travaux, de l'ouverture des contrôles à la publication des rapports. C'est une condition et une garantie de son indépendance.

Ce rôle de vigie et de tiers de confiance que les citoyens et les pouvoirs publics nous reconnaissent ne peut s'exercer qu'en toute indépendance et impartialité.

Comme le rappelle l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen gravé au fronton de cette salle, pas de démocratie sans redevabilité, sans contrôle de l'exercice des charges et des fonds publics. Ce devoir démocratique, il nous revient de l'exercer. Il nous revient d'informer voire d'alerter sur la santé des finances, l'efficacité des services publics, les atteintes à l'intérêt général en mettant en évidence non seulement les conséquences immédiates de certains choix mais désormais aussi leurs effets portés, l'héritage laissé à la charge des générations futures.

Mesdames et Messieurs, mes chers collègues,

Ce devoir, ces missions, et plus encore la confiance que les citoyens et les élus de la Nation ont dans notre institution nous obligent.

Plus une société est inquiète, plus elle est réceptive aux controverses. Le retour de la guerre sur le continent européen, les difficultés économiques, les tensions affectant la cohésion sociale en France, alimentent logiquement, chez nous, comme chez nos voisins d'ailleurs, inquiétudes et controverses alors que la diffusion rapide d'informations non vérifiées permet toutes les manipulations sur les réseaux sociaux.

Face à cette gêne médiatique et démocratique de notre société, les travaux des juridictions financières, par leur sérieux, doivent garantir l'objectivation des faits et par la sûreté des

évaluations, pondérer les termes du débat public, en rétablir l'assise. De nos investigations dépend aussi la tenue de l'ordre public financier, une des premières digues de notre Etat de droit plus exposé qu'autrefois à des ingérences étrangères corruptrices ou aux menées criminelles de réseaux organisés.

Nos juridictions sont en mouvement car elles doivent s'adapter à un environnement lui-même changeant. Qu'il s'agisse du plan JF 2025 ou de la feuille de route baptisée « *Ministère public demain* », l'objectif est d'ajuster missions et pratiques aux évolutions du secteur public. L'action publique se veut moins verticale que par le passé, davantage contractualisée, plus partenariale, mieux apte à décanter les attentes parfois contradictoires de l'opinion. C'est dire l'importance des évaluations régulières.

Nous avons nous-même pris un tournant à l'occasion de nos enquêtes en faisant une place toujours plus grande à la représentation de la société civile dans nos comités d'accompagnement, en prenant en compte les interrogations de l'opinion et les paroles citoyennes. Les deux plateformes citoyennes et de signalement dont j'évoquais la création récente ont de toute façon suscité un irréversible appel d'air. Cette année, pas moins de 10 enquêtes citoyennes sont programmées par la Cour, et 15 pour les CRC.

Nous traitons chaque mois une centaine de signalements nouveaux. Comme le montre ce flux ininterrompu d'alertes, nos citoyens attendent de la Cour qu'elle fasse respecter la régularité financière et la probité dans le secteur public.

À cet égard, le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, en vigueur depuis un an, est encore un horizon d'attente.

La réforme a fait couler un peu d'encre. Les commentaires sont moins dubitatifs, plus allants, mais forcément encore dans l'expectative. Je rappellerai seulement que cette réforme était indispensable.

Il était urgent d'adapter la justice financière aux enjeux actuels de la gestion publique. Il était nécessaire de professionnaliser et d'unifier la fonction juridictionnelle, pour qu'elle soit plus lisible et plus efficace.

La plus grande lisibilité du nouveau régime, qui s'est substitué aux deux régimes de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables et de la Cour de discipline budgétaire et financières, tous deux devenus obsolètes, est indéniable. Désormais, tous les acteurs de la chaîne financière de la sphère publique relèvent d'un seul juge et d'un régime répressif commun. Le ministère public que je dirige a le monopole des poursuites, ce qui assure la cohérence des décisions de renvoi ou de classement. Toutes les affaires sont instruites et jugées au niveau national par une chambre du contentieux et le cas échéant en seconde instance par la Cour d'appel financière, dont les arrêts relèvent en cassation du Conseil d'État.

Cette réforme intervient dans un contexte fortement marqué par les changements intervenus dans la fonction publique, fortement marqué aussi par l'allègement des contrôles *a priori*.

Qu'il s'agisse de la gestion des ressources humaines ou de l'engagement des dépenses, le but recherché est de dégager des marges de manœuvre aux responsables publics. Cette gestion moins corsetée implique néanmoins, sauf à engendrer du laxisme, une responsabilisation plus forte des acteurs : responsabilité managériale sur les performances de gestion, responsabilité juridictionnelle en cas de faute caractérisée. La sanction doit donc s'appliquer aux manquements individuels mais aussi comme un rappel à l'ordre adressé à tous.

C'est bien le sens d'une justice financière spécialisée, exercée par des magistrats connaisseurs de la gestion publique, de ses règles mais aussi de ses contraintes. Une justice spécialisée dont l'essor et l'accomplissement devraient également permettre d'éviter une pénalisation excessive de la gestion publique, en réservant les poursuites judiciaires aux infractions des responsables publics constitutives de délits graves à la probité.

La première année de mise en œuvre du nouveau régime comporte des signes encourageants. La transition entre l'ancien et le nouveau régime s'est effectuée sans heurts. La chambre du contentieux a progressivement vu son plan de charge monter en puissance. Depuis janvier 2023, j'ai été amené à prendre 69 réquisitoires, dont 9 réquisitoires d'initiative et 26 réquisitoires supplétifs.

L'étiage de la Chambre du contentieux, en nombre d'affaires en instance, est déjà dix fois plus élevé que celui de la CDBF qui, bon an mal an, n'en jugeait que 7 à 8. Ces considérations positives méritent toutefois d'être nuancées à plusieurs titres. L'essentiel de l'effort reste encore à produire. En dehors des créanciers qui me saisissent de l'inexécution de décisions de justice, les déférés proviennent quasi-exclusivement des juridictions financières et principalement des chambres régionales et territoriales des comptes.

Si la liste des autorités qualifiées pour me transmettre des faits constitutifs d'infractions ou susceptibles de l'être a été allongée par l'ordonnance du 23 mars 2022, les saisines, notamment par les ministres, les inspections générales, le réseau de la direction générale des finances publiques, les préfets, restent rares.

La politique de poursuites du Parquet doit ensuite pouvoir prendre en considération de façon équilibrée les dix cas d'infraction désormais prévus au code des juridictions financières. Cela suppose d'avoir en quantité, en qualité et en diversité suffisamment d'affaires à traiter. La question du volume n'est pas tant problématique que leur insuffisante diversité à ce stade, qui dépend des enquêtes de régularité programmées dans le futur et à l'approfondissement des investigations menées par les chambres.

Les infractions du nouveau régime peuvent être réparties en quatre blocs : les infractions budgétaires et comptables, l'inexécution des décisions de justice, l'octroi d'un avantage à soi-même ou à autrui, les fautes graves de gestion, entraînant un préjudice financier significatif. Les deux premiers cas ne posent pas de difficulté. La caractérisation des deux autres infractions, qui sont pourtant centrales est beaucoup plus complexe car suppose une délicate interprétation de la loi.

S'agissant des notions de faute grave de gestion, de préjudice financier significatif, d'avantage injustifié accordé par intérêt personnel direct ou indirect, il revient à la jurisprudence de les préciser, en faisant appel au besoin et pour surmonter l'aporie des textes, aux « *forces imaginantes* » du droit, selon la belle formule empruntée à Madame Mireille Delmas-Marty. Il appartient ainsi aux juges d'exploiter le potentiel offert par la loi comme d'en explorer les limites. De cette jurisprudence en construction dépend l'avenir de la RFGP.

J'entends veiller pour ma part à ce que la justice financière se concentre sur les atteintes graves aux règles de saine gestion et sur les désordres particulièrement choquants. De façon alternative aux poursuites, je peux d'ailleurs effectuer des mises en garde sous forme de rappels à la loi ou d'avertissements précontentieux, faculté que j'ai utilisée à cinquante-neuf reprises en 2023.

En dehors du champ du contentieux, le Parquet général près la Cour exerce un devoir de vigilance et d'appui au Siège. Il prend position sur l'organisation de la Cour et la programmation de ses travaux. Par ses conclusions, il émet un avis sur le résultat et les suites des contrôles. A travers l'action coordonnée de son réseau, le ministère public bénéficie d'une vue panoptique sur les services de l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics et les associations subventionnées ou faisant appel à la générosité publique.

Il acquiert ainsi une très bonne connaissance des fragilités et des zones de risques de la sphère publique, ce qui lui permet d'œuvrer à la consolidation souhaitable d'un écosystème de l'ordre public financier, en partenariat avec d'autres instances chargées en France et au niveau Européen de la lutte contre la fraude et la corruption.

Les relations avec l'autorité judiciaire, Monsieur le Garde des Sceaux, sont à la fois fréquentes, construites et fortes. 2023, à l'occasion de l'élaboration d'une circulaire publiée le 29 juin dernier, a été l'année d'une redéfinition de la coopération entre parquets judiciaires et financiers. Comme l'an dernier, sont prévues en 2024 plusieurs rencontres interjuridictionnelles importantes permettant de procéder à des revues d'affaires signalées ou de secteurs d'activité critiques, en particulier très prochainement dans le ressort des cours d'appel de la région Auvergne-Rhône-Alpes et dans celles de l'Île de France. Nous avons également, fin 2023, signé un protocole d'accord avec Tracfin, protocole qui produit déjà de premiers résultats en termes de signalements réciproques. Nous développons nos relations avec les autorités dotées d'un pouvoir de sanction. Avec la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, nous intensifions nos échanges touchant aux obligations déclaratives et déontologiques.

Nous avons en outre noué des liens avec la Mission interministérielle de coordination anti-fraude, le Parquet européen, ainsi qu'avec l'AFA, qui grâce aux dispositions de la récente loi d'orientation et de programmation de la justice, figure désormais au nombre des autorités de déféré.

À cet égard, j'entends intensifier l'échange avec les autorités de déferé. Le maintien de la légalité, dans le domaine financier, n'est en effet pas de la seule responsabilité du juge, qu'il soit administratif, financier ou pénal, c'est bien l'affaire de tous.

Je voudrais pour finir vous dire ma conviction que les juridictions financières ont pleinement conscience du mandat qui leur est confié pour aider par leurs contrôles à une action publique toujours plus efficace et exemplaire. Nous ne mésestimons pas, ce faisant, l'accumulation des contraintes qui pèsent aujourd'hui sur la liberté d'action de l'Etat, ce que soulignent nos récents rapports.

L'endettement public et la charge induite de la dette brident les moyens d'intervention et l'investissement public. Ils limitent notre capacité à financer les transitions qu'appelle le changement climatique.

Nous connaissons bien aussi les difficultés actuelles que rencontrent les grands services publics qui concentrent l'essentiel des enjeux pour notre société : l'équation complexe du financement des régimes de protection sociale, les dysfonctionnements du système hospitalier, en particulier des services d'urgence, la crise des vocations qui affecte l'éducation nationale, enfin dans les circonstances présentes, la nécessité de maintenir un effort notable en faveur de la défense.

Nous savons que, devant relever bien des défis, votre gouvernement n'a guère d'autre choix que le mouvement et l'action.

Votre Gouvernement, Monsieur le Premier ministre, peut compter sur la pleine mobilisation de la Cour pour éclairer au mieux par ses évaluations et son expertise la voie des réformes et le cap des politiques publiques, pour apporter au débat public des chiffres certains et des informations contredites et conforter ainsi notre vie démocratique qui ne redoute point tant, comme hier, les risques d'obscurs complots que la conspiration en plein jour de vérités contrefaites.

Je vous remercie de votre attention.