

# Les Rendez-vous Parlementaires du Contribuable

N°9

le 12 avril 2005

## *La publication du rapport annuel de la Cour des comptes, et après ?*

*Sous la présidence de Philippe AUBERGER,  
Député de l'Yonne  
et ancien Rapporteur Général du Budget*

### *Résumé*

Chaque année, la publication du rapport de la Cour des comptes suscite bien des émotions. Les médias parlent de certaines dérives : gestion de Météo France, coût de l'Ambassade de France en Allemagne, déficit record de la Banque de France ou scandale des 32 000 enseignants sans affectation. On évoque les gaspillages, la « gabegie », l'argent jeté par les fenêtres. Et rien ne se passe. Dans ces conditions, le gaspillage de l'argent public est associé à l'impunité. Situation inacceptable par l'opinion publique ! Le Rendez-vous parlementaire organisé sur ce thème par Contribuables Associés tend à démontrer qu'il suffirait de peu pour que les faits dénoncés ne restent pas sans suite : donner la possibilité aux associations de contribuables de se constituer partie civile, punir la dissipation des sommes provenant des droits, contributions, impôts ou taxes publiques et instaurer un débat annuel au Parlement sur le rapport public et les suites qui lui sont données. C'est la démonstration que nous font tour à tour Nathalie Faussat et Eléonore de Rohan Chabot, Avocats au Barreau de Paris, puis Alain Suguenot, Député de la Côte d'Or, Maire de Beaune, après que Jacques Marseille, Professeur à l'Université Paris I Sorbonne, a exposé l'urgence d'imposer à tous les centres dépensiers du pays de réduire la dépense publique de 10 %.

**CONTRIBUABLES  
ASSOCIES**  
TROP DE DÉPENSES PUBLIQUES C'EST TROP D'IMPÔTS

## **Députés participants**

AUBERGER Philippe  
BAGUET Pierre-Christophe  
CAILLAUD Dominique  
CHASSAIN Roland  
COCHET Philippe  
DECOOL Jean-Pierre  
DELNATTE Patrick  
DESCAMPS Jean-Jacques  
FERRY Alain  
FIDELIN Daniel  
GATIGNOL Claude  
GEOFFROY Guy  
GEVEAUX Jean-Marie  
GIRO Maurice  
GISCARD D'ESTAING Louis  
GONNOT François-Michel  
HELLIER Pierre  
HOUILLON Philippe  
HUYGHE Sébastien  
JACQUE Edouard  
KOSSOWSKI Jacques  
LEFRANC Jean-Marc  
LEMOINE Jean-Claude  
LETT Céleste  
MARIANI Thierry  
MARTIN-LALANDE Patrice  
MARTINEZ Henriette  
MEYER Gilbert  
NESME Jean-Marc  
PAVY Béatrice  
PERRUT Bernard  
PRIOU Christophe  
QUENTIN Didier  
REMILLER Jacques  
ROUBAUD Jean-Marc  
ROUMEGOUX Michel  
SUGUENOT Alain  
TERROT Michel  
TRASSY-PAILLOGUES Alfred  
TRON Georges  
VITEL Philippe

## **Députés représentés**

BERNIER Marc  
BERTHOL André  
BIANCHERI Gabriel  
BINETRUY Jean-Marie  
BOUVARD Michel  
BRANGET Françoise  
BRAY Ghislain  
BUR Yves  
DECAGNY Jean-Claude  
FAGNIEZ Pierre-Louis  
FROMION Yves  
GALLEZ Cécile  
GARRAUD Jean-Paul  
GILLES Bruno  
GODFRAIN Jacques  
GORGES Jean-Pierre  
GRAND Jean-Pierre  
GROSDIDIER François  
GUIBAL Jean-Claude  
HAMEL Gérard  
HAMELIN Emmanuel  
HERBILLON Michel  
HUNAUT Michel  
LUCA Lionnel  
MALLIE Richard  
MARLIN Franck  
MERLY Alain  
MERVILLE Denis  
NOVELLI Hervé  
NUDANT Jean-Marc  
OLLIER Patrick  
PAILLÉ Dominique  
PIRON Michel  
RAISON Michel  
ROLLAND Vincent  
SANTINI André  
SOISSON Jean-Pierre  
TEISSIER Guy  
TIAN Dominique  
WARSMANN Jean-Luc  
ZIMERMANN Marie-Jo

# Sommaire :

---

<i>Mot de bienvenue par Benoîte Taffin</i> .....	4
Page .....	4
<b>Introduction</b>	
<i>par Philippe Auberger,</i>	
<i>Député de l'Yonne, ancien Rapporteur Général du Budget</i> .....	5
Page .....	5
<b>Dépenses publiques prélèvements obligatoires et gaspillages de l'argent public</b>	
<i>par Jacques Marseille</i>	
<i>Professeur à l'Université Paris I Sorbonne</i> .....	6
Page .....	6
<b>Quelles suites judiciaires aux gaspillages de l'argent public ?</b>	
<i>par Nathalie Faussat, Avocat au barreau de Paris</i> .....	10
Page .....	10
<b>Généraliser la chasse au gaspi</b>	
<i>par Alfred Trassy-Paillogues, Député de Seine Maritime</i> .....	15
Page .....	15
<b>Quelles actions judiciaires pour les associations de contribuables ?</b>	
<i>par Eléonore de Rohan Chabot, Avocat au barreau de Paris</i> .....	17
Page .....	17
<b>Gaspillages de l'argent public et contrôles parlementaires</b>	
<i>par Alain Suguenot, Député de la Côte d'Or, Maire de Beaune</i> .....	21
Page .....	21
<b>Conclusion</b>	
<i>par Pierre Méhaignerie, Président de la Commission des finances et</i>	
<i>par Alain Mathieu, Président de Contribuables Associés</i> .....	23
Page .....	23
<b>Annexe</b>	
Page .....	24

## *Mot de bienvenue*

*par Benoîte TAFFIN,*

*Porte-Parole de Contribuables Associés*

Je vous souhaite la bienvenue à ce 9<sup>e</sup> Rendez-vous Parlementaire du contribuable et je vous remercie chaleureusement pour votre présence. Je remercie tout spécialement **Philippe AUBERGER**, Député de l'Yonne, ancien Rapporteur Général du Budget, d'avoir accepté de présider cette réunion de travail initiée par Contribuables Associés sur un sujet qui intéresse particulièrement nos membres : quelles suites sont données à la publication du rapport annuel de la Cour des comptes ? Et c'est bien normal puisque notre association a pour but de lutter contre les gaspillages et de sensibiliser nos concitoyens et nos élus à la bonne gestion de l'argent public. Je salue également la présence d'**Alain MATHIEU**, président de **Contribuables Associés**.

Plusieurs intervenants s'exprimeront au cours de ce Rendez-vous Parlementaire :

**Jacques MARSEILLE**, Professeur à l'Université Paris I Sorbonne, auteur de « *La guerre des deux France* », (Plon) nous livrera son analyse de la situation des dépenses publiques et des conséquences des gaspillages de l'argent public au niveau des prélèvements obligatoires.

**Nathalie FAUSSAT**, Avocat au Barreau de Paris, ancien Secrétaire de la Conférence du stage traitera des suites judiciaires qu'il est possible, et souhaitable, de réserver aux gaspillages de l'argent public.

**Eléonore de ROHAN CHABOT**, Avocat au Barreau de Paris, nous entretiendra des actions judiciaires que peuvent, ou ne peuvent pas, engager les associations de contribuables.

**Alain SUGUENOT**, Député de la Côte d'Or, Maire de Beaune, nous parlera du contrôle parlementaire des gaspillages de l'argent public.

Mais avant d'entendre nos quatre orateurs, je cède la parole à Monsieur **Philippe AUBERGER**, Député de l'Yonne, ancien Rapporteur Général du Budget, qui nous fait le plaisir et l'honneur de nous accueillir à l'Assemblée Nationale.

## **Introduction**

*par Philippe AUBERGER,*

*Député de l'Yonne, ancien Rapporteur Général du Budget*

Je suis heureux de vous accueillir lors de cette réunion à l'initiative de l'association Contribuables Associés sur un sujet d'actualité : « La publication du rapport annuel de la Cour des comptes, et après ? ». Il faut d'abord rappeler que tous les travaux de la Cour des comptes ne font pas l'objet d'une publication et qu'aujourd'hui la MEC, Mission d'Evaluation et de Contrôle, travaille directement en relation avec la Cour des comptes. S'agissant des conséquences de la publication du rapport annuel, on oublie que la Cour des comptes a quand même un effet dissuasif à savoir que les administrations savent qu'elles sont régulièrement inspectées par la Cour des comptes et qu'avoir une inscription au rapport public est une sorte de blâme administratif. METEO France en est une excellente illustration récente. On doit donc considérer cet aspect de sanction morale, qui pourrait déboucher sur la cour de discipline budgétaire, même si ce n'est pas souvent le cas. Concernant l'amélioration des comportements administratifs, les effets de la Cour des comptes sont incontestablement plus difficiles à évaluer.

Certes, les rapporteurs spéciaux peuvent suivre l'effet des recommandations de la Cour des comptes, mais là aussi ce n'est pas toujours systématique. Il arrive donc qu'il n'y ait pas de suites conséquentes au rapport de la Cour des comptes. Mais cela peut changer, notamment dans le cadre de la LOLF où il faudra mesurer les conditions d'utilisation des fonds publics et leur efficacité. Le contrôle de la Cour des comptes va passer d'un contrôle de la régularité à un contrôle de l'efficacité. Le Parlement aura plus de facilité pour suivre l'utilisation de ces fonds. Cette évolution va démarrer dès 2006. Plusieurs propositions de loi ont été déposées sur ce sujet et l'une d'entre elles demande l'instauration d'une discussion annuelle au Parlement sur le rapport public de la Cour des comptes et des suites qui lui sont données. Cela va dans le bon sens. Toutefois, force est de constater qu'en France, nous ne manquons pas de contrôles mais que le problème majeur c'est que nous ne savons pas souvent donner les suites qui conviennent à ces contrôles. Il y a ainsi une masse d'informations qui connaît une déperdition sans résultat très concret.

***« Dans le cadre de la LOLF, le contrôle de la Cour des comptes va passer d'un contrôle de la régularité à un contrôle de l'efficacité »***

## ***Dépenses publiques, prélèvements obligatoires et gaspillages de l'argent public***

*par Jacques MARSEILLE*

*Professeur à l'Université Paris I Sorbonne, auteur de « La guerre des deux France » (Plon)*

Je commencerai mon propos par un exemple, celui des politiques publiques de l'emploi. A leur sujet, tout est su et bon nombre de pays étrangers nous montrent la voie à suivre. Aujourd'hui, la question n'est donc pas de savoir mais d'agir. Et je vous citerai un petit article, paru dans le Parisien d'hier, qui traite du rapport du Conseil d'Orientation des retraites. Malgré la réforme intervenue, le trou à combler sera de 40 Milliards d'euros en 2050, soit le montant des intérêts de la dette actuelle ou 4/5e de l'impôt sur le revenu. En 2050, ce sont 1,9 million de fonctionnaires en activité qui cotiseront pour 2,5 millions de pensionnés. Aujourd'hui, on compte 2,4 millions de cotisants pour 1,5 millions d'agents à la retraite. Telles sont les données et tout le monde les connaît. La Cour des comptes a, dans ses rapports, un aspect assez spectaculaire, poujadiste, qui consiste à dire que le char Leclerc était devisé à 15 Milliards de Francs et qu'il a coûté 104 Milliards, que le théâtre de Strasbourg était devisé à 55 Millions de Francs et qu'il a coûté 133 Millions de Francs. Cet aspect excite la presse qui en parle pendant une journée. Or, c'est là l'aspect le plus négligeable. C'est l'aspect régularité. Mais le problème n'est vraiment pas là.

Le vrai problème, c'est l'efficience de la dépense publique. L'inventaire à la Prévert fait passer l'accessoire au détriment de l'essentiel. Exemple : le dernier rapport sur l'Education. Pourquoi les autres réussissent là où nous n'y arrivons pas ? La réponse est simple. C'est le ratio poids de la dépense publique sur PIB. Nous avons une différence de 6 % par rapport à la zone euro. Cela représente 85 Milliards d'euros. C'est deux fois le montant de l'Impôt sur les sociétés. C'est deux fois le montant des intérêts de la dette, presque le montant cumulé de l'Impôt sur les sociétés et de l'Impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela correspond aussi à 3 500 € qui pourraient être distribués à chaque personne active en France, c'est-à-dire un 13e et un 14e mois. Or, tous les pays qui ont su résoudre leur problème de chômage ont été ceux qui ont su réduire leurs dépenses publiques. Le Canada est passé de 52 % de dépenses à 40 %, la Nouvelle-Zélande de 46 à 38 %, les Pays-Bas de 56 à

49 %, la Suède de 73 à 58 % et le Danemark de 62 à 56 %. Tous ces pays-là ont su réduire de 6 à 10 % le poids de la dépense publique. Alors, en quoi la Cour des comptes peut-elle jouer un rôle dans cette affaire ? En quoi peut-elle avoir une influence sur le législatif mais surtout sur l'exécutif ? Sur l'opinion, j'en doute encore plus, sauf à alimenter cette fameuse colère poujadiste qui, en général, en histoire fait toujours le lit des démagogues. Comment utiliser la Cour des comptes non pas pour en faire un contrôle de la régularité mais pour en faire un contrôle de l'efficacité ? Il suffit de voir ce qui s'est passé en Suède. Et à la question « que faut-il faire ? », je réponds : « c'est très simple ». Un mot d'ordre sur lequel la Cour des comptes pourrait jouer un rôle important a été appliqué en Suède : c'est moins 10 %.

Il faut donner l'ordre, le conseil ou l'incitation à tous les centres dépensiers quels qu'ils soient dans ce pays de réduire la dépense publique de 10 %. C'est un chiffre clair. C'est un mot d'ordre et c'est ce qui a été fait en Suède en l'espace de 11 ans. Ils ont réduit leurs dépenses publiques de 11 %. Le rôle de la Cour des comptes est d'aider à former un diagnostic d'efficience. Dans tous les pays qui savent faire leur réforme de la dépense publique et donc alléger les prélèvements obligatoires, la règle est que celui qui le fait est évidemment, et ce n'est que lui, le pouvoir législatif.

A la question que vient de poser Edouard JACQUE, Député de Meurthe et Moselle, sur la réforme de nos institutions, je réponds qu'effectivement je la crois nécessaire. Que s'est-il passé dans les pays qui ont fait leur réforme ? Ils ont fait une réforme pour apaiser le problème social et diminuer leur taux de chômage. Nous avons un taux de chômage qui est le double de la plupart des pays qui nous entourent. Dans ces pays-là, il y a deux ou trois partis qui se présentent devant les suffrages des électeurs avec un chef de parti, qui a un programme. Le chef du parti gagnant devient Premier Ministre et applique le programme qu'il a proposé aux électeurs. Et si les électeurs n'apprécient pas ce programme, ils votent pour l'autre parti aux élections suivantes. C'est le fonctionnement normal de la démocratie.

Par ailleurs, comme vient de le faire observer Gilbert MEYER Député du Haut-Rhin, il y a dans la dépense publique différents opérateurs : l'Etat, le conseil régional, le conseil général et les communes. Il est alors possible de considérer qu'il y a une différence entre l'Etat et les communes et que, dans cet esprit, le maire arrive mieux à maîtriser la situation que les autres.

***« Il faut donner l'ordre, le conseil ou l'incitation à tous les centres dépensiers quels qu'ils soient dans ce pays de réduire la dépense publique de 10 % »***

**« Plutôt que de  
concentrer  
l'attention sur  
l'impôt, il faut la  
concentrer sur la  
dépense »**

Sauf que 36 000 centres dépensiers, ça fait beaucoup. Mais effectivement, c'est près du terrain que l'on contrôle mieux la dépense. Et il est indispensable de diminuer la dépense pour diminuer les prélèvements. Le débat en France est trop focalisé sur l'impôt. Les Français sont très énervés par l'Impôt sur le Revenu alors qu'il ne représente que 50 milliards d'euros sur un montant des prélèvements de l'Etat de plus de 700 milliards d'euros. L'Impôt sur le Revenu, c'est très peu dans les ressources de l'Etat mais beaucoup dans les fantasmes de l'opinion. Plutôt que de concentrer l'attention sur l'impôt, il faut la concentrer sur la dépense. On pourrait faire un audit généralisé de la fonction publique de l'Etat, des régions, des communes pour essayer de voir ce que l'on peut faire. Mais si vous êtes une équipe sportive, si vous êtes une entreprise, vous savez que toute institution qui doit agir doit se fixer un objectif simple et communément partagé. Il faut que l'opinion soit convaincue que cette baisse de la dépense est bonne pour elle. Et je pense que c'est bon pour elle parce que cet excès de dépense publique aboutit à de l'inéquité sociale.

Par conséquent, il faut d'abord convaincre l'opinion puis fixer un objectif. Je suis par exemple, un mini centre dépensier puisque je suis associé au CNRS et que je ne peux pas y échapper. Je suis un centre dépensier absurde car je signe des bons de dépense totalement inefficaces. Mais je suis obligé de le faire en vertu du principe que si je ne le fais pas, je n'aurai pas l'année suivante le même niveau de crédits. Si j'avais un objectif clair, je le ferais du jour au lendemain pour autant que j'en aie le pouvoir. Mais je n'ai pas le pouvoir de le faire. Et si cette question était posée à tous les centres dépensiers de ce pays, je suis certain qu'ils feraient tous à peu près la même réponse. Si des centres dépensiers ne peuvent pas s'en sortir, alors il faut voir. C'est pour cela qu'une Cour des comptes ne devrait pas être simplement quelque chose qui constate la régularité de la dépense. La Loi Organique sur les Lois de Finances devrait, théoriquement, améliorer les choses. S'agissant du deuxième aspect qui consisterait à calculer l'efficacité et surtout l'équité que représente la dépense publique, là la Cour des comptes pourrait apporter une aide précieuse. Finalement, la question est : à quoi pourrait servir la Cour des comptes si le pouvoir législatif décidait d'utiliser ses services pour imposer au pouvoir exécutif une réduction drastique de la dépense publique ?

A la question de savoir si cet objectif de diminution de 10 % des dépenses publiques est compatible avec la décentralisation c'est-à-dire avec l'ensemble des structures locales que nous avons, je refais la même réponse. Cet objectif peut être atteint si l'opinion, c'est-à-dire vos

électeurs sont convaincus que c'est absolument nécessaire, sont convaincus que si aucune réforme n'est faite, que si aucune réduction de dépense n'est faite, ce sont leurs enfants qui devront payer une dette qui, aujourd'hui, pèse 17 000 € sur chaque tête de Français. Si on est convaincus que ce ne sont pas les enfants qui doivent payer la dette, les intérêts de la dette, les dépenses de santé et les retraites de leurs parents, on doit être en mesure de comprendre qu'il est nécessaire de faire quelque chose. Un égoïsme générationnel pourrait nous amener à la catastrophe. C'est pourquoi je pense que le seul moyen d'agir, c'est de donner un mot d'ordre.

Et quand je regarde ce qui a été fait dans tous les autres pays, cet objectif de moins dix pour cent est raisonnable. Moins 10 pour cent de 54,7 %, ça nous ramène exactement à la moyenne de la zone euro qui est de 48,6 % de dépenses publiques par rapport au PIB. Vous pourriez m'objecter que nos dépenses publiques seraient certes plus importantes que la zone euro mais nous serions mieux soignés, mieux éduqués, plus en sécurité. Mais la réponse est, à chaque fois : non. Nos performances éducatives, par exemple, sont très médiocres. Augmenter les fonctionnaires, comme cela a été fait récemment, a été une catastrophe. Quand on compare le poids de nos dépenses éducatives, qui est un des plus élevés de l'OCDE, avec nos performances éducatives qui sont les plus moyennes de l'OCDE, il y a matière à s'interroger.

***« Un égoïsme  
générationnel  
pourrait nous  
amener à la  
catastrophe »***

## ***Quelles suites judiciaires aux gaspillages de l'argent public ?***

*par Nathalie FAUSSAT*

*Avocat au Barreau de Paris, Ancien Secrétaire de la Conférence du stage.*

Je remercie les organisateurs de ce Rendez-vous parlementaire de m'avoir invité à m'exprimer et je rappellerai en introduction l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 selon lequel « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Comme chaque année, la publication du rapport de la Cour des Comptes suscite bien des émotions. On évoque le gaspillage, la « gabegie », l'argent par les fenêtres. Et rien ne se passe. Droit et bon sens, justice et bon sens ... on s'interroge. Pourtant le Code Civil consacrait la gestion du bon père de famille formulée dans la théorie des quasi contrats des articles 1372 et suivants.

**Article 1372** : « Lorsque volontairement on gère l'affaire d'autrui, soit que le propriétaire connaisse la gestion, soit qu'il l'ignore, celui qui gère contracte l'engagement tacite de continuer la gestion qu'il a commencée et de l'achever jusqu'à ce que le propriétaire soit en état d'y pourvoir lui-même ;

Il doit se charger également de toutes les dépendances de cette même affaire.

Il se soumet à toutes les obligations qui résulteraient d'un mandat exprès que lui aurait donné le propriétaire ».

**Article 1374** : « Il est tenu d'apporter à la gestion de l'affaire tous les soins d'un bon père de famille. Néanmoins les circonstances qui l'ont conduit à se charger de l'affaire peuvent autoriser le juge à modérer les dommages et intérêts qui résulteraient des fautes ou de la négligence du gérant. »

Bon père de famille ou obligation de gérer soigneusement, voilà une expression qui selon Tarrible (orateur qui présenta le futur Code Civil dans son Discours devant le Corps législatif) « rappelle la simplicité des mœurs des temps antiques, exprime des idées de bonté et de perfection ; il présente la sollicitude, la prévoyance, l'activité, la sagesse et la constance, comme autant de devoirs imposés à celui qui entreprend de gérer les affaires d'un autre »

Dans la vie des affaires, la faute de gestion pèse sur les gérants de

***« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »***

sociétés commerciales. La faute de gestion, qui peut aller de la simple imprudence ou négligence aux manoeuvres frauduleuses caractérisées, est de nature à engager leur responsabilité civile personnelle vis-à-vis des tiers, consacrant la fin de la protection de la personne morale. Plusieurs sanctions sont alors possibles qu'il s'agisse de la condamnation au comblement de passif, de l'extension de la procédure judiciaire de la société au patrimoine du gérant ou de l'interdiction de gérer, voire de l'infraction pénale de banqueroute.

Dans la sphère publique, le citoyen, le contribuable, a le sentiment que les règles de dépenses publiques sont bien moins contraignantes que celles qui régissent la vie civile ou l'activité commerciale. Le rapport de la Cour des comptes est un rapport « moral », sans effectivité, car émanant d'une juridiction qui n'est pas un gendarme efficace. Dans ces conditions, le gaspillage est associé à l'impunité.

Ceci va me conduire à examiner les raisons de cet état de fait et les moyens d'y remédier.

### ***Pourquoi cela ne marche pas ?***

En premier lieu parce que les règles sont inadaptées. En effet, la Cour de discipline budgétaire et financière (Juridiction constituée par le Premier Président de la Cour des comptes, le président de la section des finances du conseil d'Etat, deux conseillers maîtres à la Cour des comptes et deux conseillers d'Etat) est une juridiction d'exception. Elle n'est qu'exceptionnellement engagée. La procédure est très lourde. En 2004, 15 affaires ont été classées et 4 arrêts ont été rendus. En sont justiciables les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires, les agents, les représentants ou administrateurs des organismes susceptibles d'être contrôlés par la Cour des comptes, donc agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, entreprises publiques etc ... La Cour de discipline budgétaire et financière juge les ordonnateurs des dépenses et les comptables publics

De plus, le régime actuel repose principalement sur la responsabilité personnelle pécuniaire des comptables publics en cas de non respect de leurs obligations de contrôle ou de diligence par rapport à l'ordonnateur de la dépense. C'est le système du « débet » qui consiste à faire combler un « trou » dans la caisse publique qu'il s'agisse d'un déficit, d'une dépense indue ou d'une recette non recouvrée. Le contrôle est essentiellement un contrôle de régularité formelle. Ce système est

***« Le rapport de la Cour des comptes est un rapport moral , sans effectivité »***

**« La saisine de  
la Cour de  
discipline ne fait  
pas obstacle à  
des poursuites  
pénales »**

d'autant moins effectif que le Ministre des finances, qui a un pouvoir de remise gracieuse, en use de façon extrêmement extensive.

Les ordonnateurs de dépenses quant à eux ne font l'objet d'aucune sanction si la personne poursuivie peut établir avoir commis l'acte irrégulier mis en cause en exécution d'un ordre écrit et préalable de son supérieur hiérarchique. En outre ne relèvent pas de la cour de discipline budgétaire et financière les membres du gouvernement et les gestionnaires élus des collectivités locales, excepté dans trois hypothèses.

Par conséquent, la combinaison des deux règles énoncées permet de comprendre l'ineffectivité du système ! Cela étant la saisine de la Cour de discipline ne fait pas obstacle à des poursuites pénales.

Pour ce faire, je partirai de l'exemple du rapport 1999, lequel mettait en évidence des anomalies dans la gestion des finances de l'Etat, lesquelles concernaient plus précisément le calcul et la nature juridique des rémunérations allouées à certains agents publics : un quart de l'ensemble de la rémunération des trésoriers payeurs généraux pour 1997 a été, ad nutum, exonéré d'impôt. Les faits concernaient quatre ministres des finances et l'ensemble des infractions pénales concernait aussi bien les ressources que les dépenses (ressources extra-budgétaires, dépenses en primes, rémunérations et traitements occultes).

Dès lors, la saisine du juge du droit commun était envisageable. Et une plainte a été déposée au Parquet de Paris, visant une série d'infractions : prise illégale d'intérêt, abus de confiance aggravé, concussion, faux et usage de faux. Seulement, l'art 40 du Code de Procédure Pénale pose le principe de l'opportunité des poursuites, principe qu'il est, en l'espèce, difficile de mettre en échec étant donné que la mise en oeuvre de l'action publique par la victime était ici impossible. Par conséquent, le parquet s'est déclaré incompétent. Il a répondu qu'il s'agissait de la mise en cause des services de l'Etat, donc des ministres qui les dirigent, et que cela relevait de la compétence de la Cour de Justice de la République.

Une plainte a alors été déposée devant la Cour de Justice de la République, conformément aux lois de 1993 dès qu'il s'agit de crimes et de délits commis par les membres du gouvernement dans l'exercice de leurs fonctions. Cette procédure présente néanmoins deux grandes particularités : il n'y a pas de partie civile et donc pas d'indemnisation possible et pour être recevable, la plainte passe par le « filtre » d'une commission des requêtes où siègent cependant des magistrats de la Cour des comptes. Les décisions de cette commission ne sont susceptibles

d'aucun recours. Et dans l'affaire que j'ai prise en exemple, la commission n'a pas entendu donner suite, ce qui illustre qu'en pratique la voie pénale est impossible.

## ***Les remèdes***

Une réforme est nécessaire et celle-ci peut faire l'objet d'un consensus. Tel était d'ailleurs le thème d'un colloque de la Cour des comptes qui s'est tenu les 5 et 6 avril dernier : « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme ? ». Dans son propos inaugural, Madame Hélène Gisserot, Procureur général près la Cour des comptes établissait un double constat : celui d'une exigence croissante de responsabilité et celui de l'inadéquation à cette exigence du régime actuel de responsabilité des acteurs de la dépense publique. Elle s'y exprimait en ces termes : « L'opinion publique supporte d'autant moins qu'irrégularité et mauvaise gestion restent sans suite qu'il s'agit de l'argent public, c'est-à-dire de celui du citoyen, du contribuable ou de l'utilisateur, qui appelle une protection spécifique. »

Une question se pose alors : faut-il garder un régime spécifique ? Les juridictions d'exception comme les lourdeurs de la procédure doivent être remises en cause. Une idée est désormais dans l'air. Le juge pénal pourrait être uniquement saisi des cas de manquement à la probité. Ainsi que le disait Philippe Seguin, premier Président de la Cour des comptes dans son discours de clôture du colloque : « Entre le rien inacceptable par l'opinion publique et le tout pénal, il y a une place pour les juridictions financières ». Une idée est pour le moins bien acquise, c'est la peur du gendarme.

D'un point de vue procédural, il faudrait sans doute privilégier l'efficacité en faisant échec à l'opportunité des poursuites via une possibilité de mise en oeuvre de l'action publique par les contribuables ou les associations de contribuables, par exemple, ce qui fera l'objet de l'exposé suivant. Peut-être, serait-il opportun de créer une infraction spécifique qui réprime le gaspillage à l'instar de l'abus de biens sociaux qui consiste en un usage des biens ou du crédit contraire à l'intérêt de la société. Néanmoins se poserait le problème de l'un des éléments constitutifs de l'infraction à savoir les fins personnelles. Force est aussi de constater que le gaspillage n'est pas toujours en relation avec une infraction pénale de type corruption. Il faudrait donc orienter les recherches en direction de l'abus de confiance, tel qu'il résultait de l'ancien Code Pénal qui visait non

seulement le détournement, mais également la dissipation des fonds. Or, la dissipation est un acte matériel de consommation ou d'utilisation de la chose à une fin autre sans aucune nécessité d'appropriation ou d'enrichissement personnel. Ainsi, pourrait-il être ajouté un alinéa à l'article 432-10 du Code pénal qui réprime la concussion, et dont le texte serait le suivant :

« est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, de dissiper des sommes qui proviennent des droits, contributions, impôts ou taxes publiques ».

## ***Généraliser la chasse au gaspi***

*Alfred TRASSY-PAILLOGUES,  
Député de Seine-Maritime.*

Je voudrais reprendre les propos qui ont été tenus sur le nombre excessif des communes françaises et livrer à la réflexion de Monsieur MARSEILLE le fait que l'intercommunalité a créé 114 000 emplois. Je considère qu'il y a peut-être des transferts mais pas pour ce nombre d'emplois. Aujourd'hui, ni le Ministère de l'Intérieur, ni Bercy, ni l'Association des Communautés de France n'est capable de dire, à périmètre constant et à services constants, quelle est l'augmentation de la fiscalité locale, c'est-à-dire avant intercommunalité et après, donc communes seules d'abord et ensuite la somme des deux colonnes. Je me permets de moduler un petit peu le propos de Monsieur MARSEILLE ; ces 36 000 communes ont au moins un avantage, c'est qu'autour de la table, les problèmes traités sont à taille humaine et les gens qui sont autour de la table sont capables de remarquer si quelque chose sort du cadre de l'épure.

Deuxième sujet, en tant que député de base, je pense que la théorie c'est bien mais que la pratique, c'est pas mal non plus. En face du 32, rue Saint-Dominique, il y a une jolie plaque en cuivre sur laquelle est marqué ONERC, Office National d'Etudes sur le Réchauffement Climatique. Un jour, je me suis décidé à franchir la porte de cette officine et j'y ai trouvé trois personnes qui ont été un peu tétanisées, qui ont eu du mal à expliquer ce qu'elles faisaient. J'ai consulté les publications de cette officine et on m'a d'abord dit que c'était un service du Premier Ministre, ce qui signifiait qu'il était préférable de ne pas s'y intéresser. Ensuite, on m'a dit que ça avait été créé sous Lionel JOSPIN. Le budget de cette officine est de un million d'euros par an. Et les trois personnes qui y travaillent sont des fonctionnaires mis à disposition, c'est-à-dire que les salaires ne pèsent pas sur le budget. Après de nombreux coups de fil, je suis tombé sur la personne idoine au Ministère de l'Ecologie pour me communiquer le budget pour 2005.

Quelques semaines plus tard, n'ayant rien reçu, je rappelle cette personne laquelle me précise que ma demande a été bloquée par le cabinet du Ministre qui voulait savoir qui j'étais et ce que j'allais en faire. Rendez-vous est pris au Cabinet du Ministre où je dis tout simplement que j'ai consulté les publications de l'ONERC et que je n'y ai vu, ni plus ni moins que des articles de Géo ou de National Geographic. Ce n'était

***«La théorie c'est bien. Mais la pratique, c'est pas mal non plus »***

pas d'un niveau technique supérieur. Je trouve que pour un million d'euros, la valeur ajoutée n'est pas au rendez-vous.

Et finalement, je reçois un premier document qui ne veut rien dire et, après une nouvelle manifestation de ma part, un nouveau document, plus précis, m'est envoyé en même temps qu'on me faisait savoir qu'on allait sûrement supprimer l'ONERC. Il faut dire que ça doublonne terriblement avec un autre organisme qui est la MIES (Mission Interministérielle sur l'Effet de Serre). La théorie que vous évoquez c'est bien. Mais, par exemple, si chaque député s'attelle à un organisme comme ça et si chacun fait gagner un million d'euros, on aura bien fait progresser les choses.

*« Si chaque  
député s'attelle à  
un organisme  
comme ça et si  
chacun fait  
gagner un  
million d'euros,  
on aura bien fait  
progresser les  
choses »*

# ***Quelles actions judiciaires pour les associations de contribuables ?***

*par* **Eléonore de ROHAN CHABOT**

*Avocat au Barreau de Paris*

Nous venons d'évoquer les qualifications pénales qui pourraient être retenues ou créées et les actions envisageables devant les juridictions répressives. La question que je vais évoquer maintenant est celle des possibilités d'action des associations de contribuables.

Tout d'abord il est utile de rappeler que pour toute action, l'association doit avoir capacité à agir. Toute association déclarée, bénéficiant de la personnalité morale, peut ester en justice, c'est le principe du droit d'action autonome. Mais le principe de spécialité doit être respecté, c'est-à-dire qu'une association ne peut agir hors des limites fixées pour son objet social. Si son objet social est trop général, les tribunaux déclareront son action irrecevable. A cet égard, l'objet social de Contribuables Associés est suffisamment précis:

" Défendre, notamment par des actions en justice, les droits et intérêts collectifs ou individuels des citoyens et contribuables en matière de fiscalité, de dépenses publiques, de réglementation et contre toute forme d'abus de pouvoir."

Maintenant que sa capacité à agir est établie, que peut-elle en faire ?

## ***Devant les juridictions répressives***

Associations de contribuables et contribuables peuvent dénoncer les faits au Parquet mais le Parquet est seul juge de l'opportunité des poursuites. Or, la constitution de Partie Civile permet de lutter contre cet aléa. Une association peut-elle se constituer partie civile pour demander réparation des atteintes aux intérêts collectifs de ses membres ?

Selon l'article 2 du Code de Procédure pénale, l'action civile en réparation du dommage causé par un crime ou un délit, n'appartient qu'à ceux qui ont personnellement souffert du dommage causé directement par l'infraction.

Néanmoins, certains textes de loi sont dérogoratoires et permettent à certaines associations de faire échec aux dispositions de l'article 2 du

**« À défaut  
d'habilitation  
spéciale, les  
associations de  
contribuables ne  
peuvent se  
constituer Partie  
Civile »**

Code de Procédure Pénale. (Association de lutte contre le racisme, lutte contre l'alcoolisme...).

Or les associations de défense des contribuables ne bénéficient pas d'une telle dérogation. La recevabilité en tant que partie civile est donc soumise au droit commun qui impose l'exigence de la preuve d'un préjudice direct et personnel, comme le rappelle une jurisprudence constante (Crim. 16 janvier 1990 ; Crim. 21 mars 2000). La Jurisprudence est réticente car elle veut préserver les droits du Ministère Public.

En conclusion, à défaut d'habilitation spéciale, les associations de contribuables ne peuvent se constituer Partie Civile en l'absence d'un préjudice direct subi par leurs membres. En l'état actuel de la jurisprudence, elles ne peuvent que dénoncer les faits délictueux au Parquet qui reste le seul juge de l'opportunité des poursuites.

Les actions devant les juridictions répressives étant limitées, les associations de contribuables pourraient-elles mettre en jeu la responsabilité extra-contractuelle de l'administration devant les juridictions civiles ou administratives ?

### ***Mise en jeu de la responsabilité extra-contractuelle de l'administration***

Le contentieux de la responsabilité est plus large que le contentieux pénal. Il suppose une faute de l'administration qui peut être pénalement qualifiée ou non. D'ailleurs, une décision de non lieu ou de relaxe au pénal ne clôt pas l'action en réparation de la victime

Devant quelle juridiction peut-on mettre en jeu la responsabilité administrative ? En cas de faute personnelle d'un agent, l'action peut être engagée devant les tribunaux judiciaires. En cas de faute de service, elle doit l'être devant les tribunaux administratifs. La notion de faute de service est large car elle contient les fautes personnelles non dépourvues de tout lien avec le service qu'il s'agisse d'un lien temporel (pendant l'exercice des fonctions) ou d'un lien instrumental (moyennant l'implication des moyens du service).

Pour que l'action soit recevable, une demande préalable à l'administration doit avoir été effectuée et rejetée explicitement ou implicitement. S'agissant de l'intérêt à agir, même si la responsabilité administrative est autonome, on retrouve les exigences de droit commun

à savoir la faute, le préjudice et le lien de causalité. A défaut, on ne justifie pas d'un intérêt à agir et l'action est irrecevable. La faute peut résulter d'une illégalité commise ou d'un agissement s'analysant en des dysfonctionnements anormaux du service public (gaspillage de fonds publics, fermeture prolongée de Jussieu...) La première difficulté consiste à prouver la faute en l'absence d'une illégalité ou de fait frauduleux. Le rapport de la Cour des comptes peut alors être utile.

S'agissant du préjudice, le bât blesse. Selon la jurisprudence de la Cour de Cassation, les contribuables ne justifient pas d'un préjudice direct dans la mesure où ils se sont dessaisis des fonds avant les faits reprochés. Pour le Conseil d'Etat : " la seule qualité de contribuable de l'Etat ne confère pas un intérêt à attaquer une décision entraînant des dépenses budgétaires".

L'action des associations de défense des citoyens en tant que contribuables est vouée à l'échec. Mais l'action des associations de défense des citoyens en tant qu'usagers du Service Public est envisageable (ex = absence de tenue des délais de rénovation du Campus de Jussieu).

En conclusion, la mauvaise gestion des fonds publics ne pourra certainement pas entraîner de réparation au profit des contribuables. Seules les conséquences dommageables de cette mauvaise gestion pour les usagers du service public pourront, le cas échéant, donner lieu à réparation. Les contribuables n'ont pas une grande marge de manoeuvre pour défendre leurs propres intérêts directs, mais certaines dispositions leur permettent toutefois d'agir pour préserver les intérêts de leur commune, département ou région.

### ***La défense des intérêts des collectivités territoriales par les contribuables***

Le principe de la défense des intérêts des collectivités territoriales par les contribuables a été posé à l'article L 2132-5 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ces dispositions ont été étendues en avril 2000 aux départements (article. L 3133-1), aux régions (article. L4143-1) et aux établissements publics de coopération intercommunale (article L 5211-58). Du point de vue de la procédure, une mise en demeure doit être adressée à l'administration. Puis un Mémoire est envoyé au Tribunal Administratif en même temps qu'il est remis au maire qui le

soumet au conseil municipal. Et le Tribunal Administratif autorise l'action si la commune ne fait rien. Si entre temps la commune se constitue partie civile, l'action du contribuable devient sans objet.

Exemple d'application, en 2000, la chambre régionale des Comptes avait dénoncé des irrégularités de gestion dans la société d'Economie Mixte Parisienne de Prestations. Une information a été ouverte pour favoritisme et détournement de fonds publics. Un contribuable s'est constitué Partie civile en lieu et place de la ville de Paris sous l'autorisation du Tribunal Administratif.

Pour conclure, par application du principe général de non affectation des recettes fiscales, la jurisprudence ne reconnaît pas l'existence d'un préjudice direct et personnel pour les contribuables en cas de "gaspillage" des fonds publics. D'un point de vue judiciaire, les associations de contribuables ont des pouvoirs très limités pour dénoncer les dysfonctionnements dans la gestion des fonds publics. Elles ne peuvent en l'état actuel obtenir réparation des dommages, certes indirects, causés à leurs membres par le gaspillage des fonds publics. Pour remédier à cette situation, une solution serait envisageable, laquelle consisterait à insérer un nouvel article 2-21 dans le Code de Procédure Pénale, ainsi rédigé :

" Toute association régulièrement constituée depuis au moins cinq ans à la date des faits qui se propose, par ses statuts, de défendre les intérêts matériels des contribuables peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions prévues par les articles 313-1, 314-1, 432-10 à 432-17 du Code Pénal quand elles ont pour conséquence le détournement de fonds publics et lorsque l'action publique a été mise en mouvement par le Ministère Public ou la partie lésée".

Cette disposition législative dérogatoire pourrait permettre aux associations de contribuables de se constituer partie civile devant les juridictions répressives en cas :

- d'escroquerie
- abus de confiance
- manquement au devoir de probité par des personnes exerçant une fonction publique (concussion, corruption, prise illégale d'intérêts, détournement de fonds...) et ce, sans avoir à justifier d'un préjudice direct et personnel, et pour obtenir réparation de l'atteinte portée à l'intérêt collectif de portée générale de ses membres.

**« Les associations de contribuables ont des pouvoirs très limités pour dénoncer les dysfonctionnements dans la gestion des fonds publics »**

## ***Gaspillages de l'argent public et contrôle parlementaire***

*par Alain SUGUENOT*

*Député de la Côte d'Or, Maire de Beaune*

Il y a deux sujets. Le sujet aval de la sanction – pénale – de faits de corruption, de détournement ou d'escroquerie et la procédure amont qui concerne la proposition de loi que j'ai rédigée et qui porte sur la réforme de certains comportements de l'Etat. Il faut absolument lutter contre les écarts significatifs entre les autorisations budgétaires et l'exécution du budget.

On a aujourd'hui un phénomène tout à fait différent de ce que l'on a connu dans les années 70, c'est qu'après les 30 Glorieuses, il y a un écart très sensible entre les prévisions de croissance et la réalité. A chaque fois, ce delta important peut signifier des marges de manoeuvre ou l'absence de marges de manoeuvre.

Ce sont ces écarts qui ont fait que certains, dans d'autres législatures, ont parlé de cagnotte soit disant à la disposition de l'Etat. Et lorsque l'on connaît l'état de la dette et des déficits annuels, il y a entre les mots et la réalité un monde qu'il faut essayer de combattre.

L'autre finalité de cette double proposition de loi – constitutionnelle et organique – est de réformer l'Etat et d'éviter les suspicions sur les gestions précédentes. Le but est d'éviter ce que l'on connaît depuis la Déclaration des Droits de l'Homme (article 14) c'est-à-dire un droit dont l'exercice est très relatif à l'exception d'une fois par an avec la publication du rapport de la Cour des comptes. On a parlé dans les médias de certaines dérives, Météo France, la Banque de France (qui a réussi en 2003 un déficit de 179 millions d'euros) et de l'Education Nationale concernant les 32 000 enseignants qui n'avaient pas de tâche d'éducation.

Il nous faut aujourd'hui ajouter le geste à la parole et demander que véritablement ce rapport de la Cour des comptes ne reste pas sans suite. Depuis 1995, on a mis en place un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. On a mis en place des missions d'évaluation et de contrôle. Il n'empêche que le soufflet semble être retombé. Et cette information n'est que relative et partielle, 24 heures étant le seul délai d'émotion de nos concitoyens par les médias.

***« Lorsque l'on connaît l'état de la dette et des déficits annuels, il y a entre les mots et la réalité un monde qu'il faut essayer de combattre »***

***« Si on veut aller  
plus loin, il nous  
faut aujourd’hui  
une réforme  
constitutionnelle »***

Si on veut aller plus loin, il nous faut aujourd’hui une réforme constitutionnelle, d’une part pour dire qu’il faut un débat annuel à l’Assemblée Nationale et au Sénat pour préciser justement sur le rapport de la Cour des comptes quel peut être le delta précédemment évoqué, s’il y en a un. Et puis inscrire dans la Constitution la fonction d’évaluation du Parlement car si l’on veut aller jusqu’au bout du raisonnement il faut qu’on puisse exercer pleinement la mission de contrôle.

Si l’on n’a pas ces outils juridiques là, le débat sera vain. D’autres l’ont sollicité depuis des années. Il est peut-être temps aujourd’hui, puisqu’il semble qu’il y ait sur ce dossier un minimum de consensus pour qu’enfin on puisse avancer.

## CONCLUSION

*par Pierre MEHAIGNERIE,*

*Président de la Commission des Finances*

Je remercie Contribuables Associés pour son action. En lisant le rapport de la Cour des comptes, je me demande comment on peut passer du discours aux travaux pratiques sans tomber dans un néo-poujadisme.

Cela étant, je demande de sanctionner budgétairement les ministères qui n'auront pas mis en application le minimum de ce que l'on peut attendre de la Cour des comptes.

S'agissant de la dépense locale, je regrette la faiblesse de la pression des contribuables locaux. Lorsque vous n'avez, dans beaucoup de villes françaises, que 35 % des électeurs qui payent en totalité la taxe d'habitation, la pression des électeurs sur leurs élus est très faible.

Enfin, la pédagogie est essentielle, la dépense publique a atteint des proportions qui portent atteinte à l'emploi. Le problème c'est que les Français ne le savent pas et ne le croient pas.

*par Alain MATHIEU,*

*Président de Contribuables Associés*

Je vous remercie tous d'avoir participé à ce Rendez-vous parlementaire et particulièrement Philippe AUBERGER de l'avoir présidé. Je me demande néanmoins si, au lieu d'adopter une proposition de loi instituant un débat annuel, il ne serait pas plus simple de convoquer, devant la Commission des Finances, certains responsables d'administration qui font l'objet de critiques de la Cour des comptes (exemple : la Banque de France). La BDF est étrillée par ce rapport qui stigmatisait notamment le double emploi entre les enquêtes de l'INSEE et celles de la BDF. Son Gouverneur a répondu : « Je ne conçois pas que la légitimité des enquêtes de conjoncture puisse être remise en cause ». Voilà sa seule et unique réponse. La Cour des comptes a indiqué, dans son rapport, que la BDF était mal gérée, qu'il y avait, par exemple, 900 logements de fonction non justifiés, que des factures d'électricité étaient payées par la BDF sans même que l'avantage en nature ne soit déclaré aux impôts. Et le Gouverneur a encore répondu : « La gestion de la Banque de France doit pouvoir être jugée exemplaire ». Il y a là une désinvolture ou un non-respect de cette juridiction qu'est la Cour des comptes par le premier fonctionnaire de France qui est frappant. En Angleterre, le NAO qui est la Cour des comptes anglaise, ne connaît pas les mêmes déconvenues. Il nous faut une évolution profonde en la matière.

**ANNEXE**

**CODE PENAL**  
*(Partie Législative)*

Article 432-10

(Ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 art. 3 Journal Officiel du 22  
septembre 2000 en vigueur le 1er janvier 2002)

Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines.

- est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, de dissiper des sommes qui proviennent des droits, contributions, impôts ou taxes publiques