

LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

*Bernard Poujade**

Les chambres régionales des comptes (CRC) ont célébré en 2007 leur 25^{ème} anniversaire puisqu'elles ont été créées par la loi du 2 mars 1982.

S'agissant de la Polynésie française, la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française a créé une chambre territoriale des comptes (CTC) dont le siège est fixé à Papeete,

L'auteur présente brièvement son organisation, son champ de compétences et enfin ses modalités de fonctionnement.

The Regional Chambers of Accounts (CRC) were created by the law of 2 March 1982. They celebrated their 25th anniversary in 2007. For French Polynesia, the law of 12 July 1990 (no 90 - 612) which amended law no 84 - 820 (of 6 September 1984 relating to the status of French Polynesia) created a Territorial Chamber of Accounts (CTC) which has its offices in Papeete. This paper provides a brief overview of the structure, powers, and the manner of operating of the CTC.

Les chambres régionales des comptes (CRC) ont célébré en 2007 leur 25^{ème} anniversaire puisqu'elles ont été créées par la loi du 2 mars 1982.¹

* Professeur agrégé des facultés de droit à l'Université de Paris Descartes (Paris V), Avocat à la Cour de Paris

Mais il a fallu attendre la loi n° 90-612 du 12 juillet 1990 modifiant la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française pour que soit créée une chambre territoriale des comptes (CTC) dont le siège est fixé à Papeete².

La chambre est présente physiquement à Tahiti depuis le début de l'année 2000 seulement. Elle siégeait en effet à Nouméa depuis sa création, en vertu d'une disposition législative qui a été abrogée lors du vote de la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie.

Ses attributions avant 2000 étaient en effet exercées jusqu'en 1999 par des magistrats en fonction à Nouméa, dans le cadre d'une structure commune à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française³.

I L'ORGANISATION DE LA CTC

Les chambres territoriales des comptes ont naturellement été créées sur le modèle des Chambres régionales des comptes mais à la différence de leurs homologues notamment métropolitaines leur ressort territorial épouse les limites d'une collectivité d'outre-mer à statut particulier, et en l'occurrence celles géographiquement particulièrement vastes de la Polynésie française.

L'organisation interne de la CTC de Polynésie est bien évidemment similaire à celle d'une CRC et par exemple le président, en l'espèce Monsieur Jacques BASSET, est membre de la Cour des comptes, les autres magistrats appartenant au corps des conseillers de CRTC.

Des magistrats de la Cour des comptes peuvent, à leur demande et sur proposition du premier président de la Cour des comptes, être mis à disposition être ou détachés

1 Cf nos annotations sous l'article L 211-1 du code des juridictions financières in M Conan A Doyelle B Poujade JP Vachia *Code des juridictions financières annoté et commenté* (Ed du Moniteur, 2^{ème} édition, 2007).

2 Les données sont extraites des rapports d'activité de la CTC et notamment de celui de 2008 ; nous remercions Monsieur le président Basset des renseignements communiqués à l'occasion d'un entretien et d'une conférence donnée à l'Université de Polynésie Française dans le cadre du Master 2 Administration des collectivités territoriales de l'Université de Paris Descartes en décembre 2008.

3 Cf J Basset *Les chambres territoriales des comptes* (RFFP, 2008) 225.

auprès de la chambre territoriale des comptes comme le prévoit les articles L 262-18 et L 272-18 du code des juridictions financières (CJF) mais tel n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Les conseillers exercent le plus souvent les fonctions de rapporteur et ils sont trois depuis 2001.

Un commissaire du gouvernement, choisi parmi les membres de ce corps, est délégué dans les fonctions du ministère public. Le ministère public près les CTC de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française est exercé, depuis l'origine de ces deux juridictions, par un commissaire du gouvernement unique, choisi parmi les magistrats de l'une des deux chambres.

Il s'agit de Monsieur Jean Pierre Combes qui est en résidence à Nouméa.

Les magistrats de la CTC sont assistés dans leurs travaux par des agents de catégorie A ou B. Une secrétaire générale, qui cumule ces fonctions avec celles de greffière, assure, sous l'autorité du président, le fonctionnement des services administratifs et du greffe.

C'est un effectif de douze personnes dont quatre assistants de vérification qui permet le fonctionnement de la CTC de Polynésie, loin des effectifs par exemple de la CRC d'Ile de France!

Les formations de délibéré de la CTC comprennent au minimum, comme pour les CRC, un président et deux assesseurs.

La faiblesse des effectifs a généré à l'origine quelques difficultés (cf par exemple les jugements n°97/02/GF/PF du 22 janvier 1997 et n° 2003-48 du 10 septembre 2003, Office de promotion et d'animation touristique de Tahiti et de ses îles (OPATTI) et Association pour la promotion de Tahiti et de ses îles (APTI) qui constatent que l'instruction n'a pu être satisfaisante et prononce un non-lieu à déclaration définitive de gestion de fait)⁴.

Compte tenu du peu de magistrats, le CJF prévoit en ses articles L 262-19 et L 272-19 que les effectifs de la CTC peuvent être complétés par des magistrats de l'ordre judiciaire

4 Rev du Trésor 2004, n° 7, P Rocca et P Sitbon, Chron Jp Fin, pp 469-470.

Le président Basset souligne que cette « possibilité, loin d'être théorique, est régulièrement utilisée, notamment depuis l'exclusion des rapporteurs du délibéré en matière juridictionnelle.⁵»

II LES COMPÉTENCES DE LA CTC

La CTC juge, en premier ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics de la Polynésie française, des communes et de leurs établissements publics.

Elle essaie de les examiner selon une périodicité quinquennale.

Au cours de ces deux dernières années, la chambre a rendu en 2006, 55 jugements (sans débet) et 18 jugements de gestion de fait, en 2007, 28 jugements (sans débet) et 1 jugement de gestion de fait, en 2008, 39 jugements (dont deux débet à hauteur de 29 334 053 F CFP (245 819 €)) et 15 jugements de gestion de fait.

Ce faible nombre de jugements s'explique par le faible nombre d'organismes publics que la CTC a à contrôler : la collectivité d'outre-mer, la Polynésie française, les institutions de la collectivité d'outre-mer, l'Assemblée de la Polynésie Française et le Conseil économique, social et culturel, 68 établissements publics de la Polynésie française (dont 2 sans comptable public), 48 communes et 11 établissements publics de coopération intercommunale.

Leur poids financier varie entre la collectivité de Polynésie française qui représente à elle seule 64% de la masse financière publique et des communes qui disposent de ressources propres extrêmement faibles et parfois minimes (15% pour l'ensemble des communes, 8% pour le centre hospitalier territorial, 13% pour les autres établissements publics).

Il faut noter que le système de l'apurement administratif des petits comptes par les trésoriers payeurs généraux n'est plus mis en œuvre depuis l'exercice 1994; dans la mesure où seules deux communes avaient alors plus de 2 000 habitants, il est apparu souhaitable au législateur que la CTC contrôle les comptes des comptables de toutes les collectivités et établissements publics.⁶

5 Op cit p 228.

6 cf annotations de M Conan sous l'article L 272-57 du code des juridictions financières op précité.

La CTC peut également assurer la vérification des comptes et de la gestion des sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 180 000 F CFP ou dans lesquels elles détiennent plus de la moitié du capital, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision.

Ces contrôles, lorsqu'ils concernent des communes, des établissements publics, leurs satellites ou ceux de la Polynésie française, peuvent être effectués sur demande motivée soit du Haut-commissaire soit de l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement public concerné, et, en ce qui concerne les établissements publics et autres satellites de la collectivité d'outre-mer, sur demande de l'assemblée ou du gouvernement de la Polynésie française.

La CTC est également compétente, comme une CRC, pour déclarer gestionnaire de fait toute personne qui se serait immiscée dans les fonctions de comptable public. La CTC de la Polynésie française, a eu à connaître depuis sa création de six procédures distinctes de gestion de fait, a rendu en 2006 dix-sept jugements définitifs de gestion de fait concernant des emplois de cabinet de la présidence de la collectivité d'outre-mer. La chambre a rendu en 2008 15 jugements de gestion de fait, à savoir un jugement définitif et 14 jugements provisoires, qui correspondent à la poursuite des procédures engagées au cours des années passées par la juridiction (Polynésie française et commune de Mahina).

La chambre peut également être saisie par le Haut-commissaire, d'une part, pour les conventions relatives aux marchés et aux délégations de service public conclus par les collectivités territoriales et établissements publics de son ressort, d'autre part lorsqu'une délibération d'une société d'économie mixte créée par la Polynésie française est de nature à augmenter gravement la charge financière ou les risques des collectivités actionnaires. Ce pouvoir de saisine a également été ouvert en 2007 à l'assemblée de la Polynésie française (article 186-2 de la loi organique n° 2004-192 modifiée) pour les SEM de la collectivité d'outre-mer.

Enfin, mais cela ne concernait en 2008 que la collectivité de la Polynésie française et ses établissements publics (les communes étant alors sous la tutelle directe du représentant de l'Etat), la chambre était susceptible d'être saisie au titre du contrôle des actes budgétaires :

- lorsque l'assemblée délibérante n'avait pas voté le budget avant le 31 mars ;

- lorsque le budget était en déséquilibre ou qu'une dépense obligatoire n'y était pas inscrite;
- lorsqu'un déficit important apparaissait au compte administratif.

Par ailleurs, plusieurs procédures de saisine permettaient de recueillir l'avis de la CTC, à l'initiative du haut-commissaire ou de l'assemblée de la Polynésie française sur les aides financières, les garanties d'emprunt, les participations et les opérations immobilières de la collectivité d'outre-mer.

Il n'y a pas eu de saisine en 2008.

Pour 2009, les saisines devraient être plus nombreuses, les modalités d'exercice du contrôle budgétaire des communes de Polynésie française ayant été profondément modifiées après l'intervention de l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007, qui rend applicables les dispositions de contrôle budgétaire prévues par le code général des collectivités territoriales aux communes de Polynésie.

33 communes sur 48 ont en effet décidé d'opter dès 2009 pour ce contrôle a posteriori.

La CTC de la Polynésie française bien évidemment comme les CRC se livre à un examen de la gestion des collectivités et établissements publics et des organismes de droit privé qui leur sont liés

Les principales collectivités sont contrôlées tous les quatre ou cinq ans, ce qui ne débouche pas nécessairement sur l'envoi d'un rapport d'observations définitives.

La collectivité de la Polynésie française fait l'objet de contrôles par ministère, secteur d'activité ou par thème spécifique, ce qui explique que plusieurs rapports d'observations définitives peuvent être adoptés chaque année (3 en 2007, 4 en 2008 relatifs à la pêche et aquaculture, agriculture, affaires foncières, postes et télécommunications).

Les observations définitives que la CTC a formulées, ont servi de base à des insertions au rapport public de la Cour des comptes en 2006.

La chambre fait porter son contrôle aussi sur les sociétés dont le capital est majoritairement détenu par la Polynésie française (quatre ont fait l'objet de rapports d'observations définitives, deux sont d'ores et déjà communicables au 31 décembre 2008).

La CTC de la Polynésie française a rendu publics au 31 décembre 2008 près de 130 lettres ou rapports d'observations définitives

Sur les 48 communes de Polynésie française, toutes contrôlées au moins une fois, 33 (soit 69%) ont fait l'objet d'observations définitives. 13 d'entre elles ont donné lieu à deux lettres ou rapports d'observations définitives dans une période de 5 à 10 ans.

Par ailleurs la CTC par l'intermédiaire de son président joue un rôle dans la mise en œuvre de la décentralisation; il a ainsi été prévu la création de commissions consultatives d'évaluation des charges, chargées de donner un avis sur le montant des ressources attribuées par l'État aux collectivités d'outre-mer à statut particulier à la suite de transferts de compétences. Une commission présidée par le président de la CTC a été mise en place pour la Polynésie française par l'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007, en vue du transfert aux communes de nouvelles compétences incombant antérieurement au Territoire avant la réforme statutaire de 2004.

Elle a rendu par exemple un avis sur les transferts concernant l'inspection du travail et poursuivra ses travaux en 2009 notamment pour le service des affaires maritimes.

La commission d'évaluation des charges des communes sera mise en place au tout début de l'année 2009, à la suite de travaux préparatoires conduits fin 2008, après la publication du décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008.

La loi organique du 27 février 2004 portant statut de la Polynésie française a enfin introduit un article LO. 272-4 2 dans le CJF qui permet à la CTC, à l'occasion de ses contrôles, de décider d'adresser au président de l'exécutif ou à celui de l'assemblée délibérante de la collectivité d'outre-mer des communications visant à améliorer les règles de droit édictées par la collectivité.

La CTC est donc invitée à faire bénéficier de son expertise les instances de la Polynésie française afin de l'aider à renforcer la qualité de son corpus normatif.

III LE FONCTIONNEMENT DE LA CTC

Les règles procédurales applicables par la CTC sont calquées sur celles des CRC.

Mais comme l'ont souligné les observateurs⁷, l'absence de codification du dispositif réglementaire relatif à la CTC de la Polynésie française rend toutefois assez

7 J Basset op précité ou M Conan op précité.

complexe la connaissance du droit applicable, dans la mesure où il est défini par plusieurs décrets qui restent muets sur de nombreux points de procédure. Certains apports réglementaires récents n'ont pas été pour l'heure intégrés dans le droit applicable à la CTC de la Polynésie française.

L'une des différences procédurales substantielles est ainsi apparente en matière d'examen de

la gestion, où les droits des personnes contrôlées ne sont pas les mêmes qu'en métropole, à défaut d'extension des dispositions prises en faveur des anciens ordonnateurs aux termes de la loi n° 2007-209 du 19 février 2007, ou des dispositions qui permettent aux responsables des organismes contrôlés et autres personnes mises en cause de demander une audition devant la chambre.

On peut espérer que sur ce point le législateur fera rentrer la CTC dans le droit commun car rien ne s'y oppose.

Certaines particularités sont néanmoins compréhensibles puisque le législateur doit respecter les spécificités statutaires des collectivités d'outre-mer.

Le bilan de fin d'année 2009 sera en tout état de cause fort intéressant car il montrera comment le CTC a su s'adapter à la transposition du CGCT en Polynésie et faire face à une charge de travail supplémentaire.