

# LA CHAMBRE TERRITORIALE DES COMPTES DE POLYNESIE FRANCAISE, LE CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES ET LA QPC

*Bernard Poujade\**

---

*La loi organique du 10 décembre 2009 (entrée en vigueur le 1er mars 2010) détermine les conditions d'application de l'article 61-1 de la Constitution qui institue un contrôle de constitutionnalité a posteriori. Tout justiciable peut sous la forme d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) contester la constitutionnalité d'une disposition législative à l'occasion d'un procès devant une juridiction administrative ou judiciaire, lorsqu'il estime qu'un texte porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit. Par un jugement n° 2010-0001 du 24 novembre 2010, la chambre territoriale des comptes de Polynésie française a décidé sur saisine d'un justiciable polynésien, de transmettre au Conseil d'Etat une question prioritaire de constitutionnalité sur la conformité à la Constitution de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières. Le Conseil d'Etat par un arrêt du 4 mars 2011 (n° 344766) devait cependant juger que la QPC n'était pas sérieuse et que partant il n'y avait pas lieu de la soumettre au Conseil Constitutionnel.*

*This paper considers the interpretation of the organic law of 10 December 2009, and in particular the decision of the Conseil d'Etat of 4 March 2011 relating to the application of article 61-1.*

---

La chambre territoriale des comptes de Polynésie française n'a rendu en 2010 qu'un seul jugement ayant trait à une procédure de gestion de fait en cours (collectivité de la Polynésie française).

Il mérite que l'on s'y arrête car il s'agit d'une première en terme procédural puisqu'il s'agissait d'un jugement décidant la transmission au Conseil d'Etat d'une

---

\* Professeur agrégé des facultés de droit à l'Université Paris Descartes, (Centre Maurice Hauriou EA 1515), Avocat à la Cour de paris, Directeur du Bulletin juridique des collectivités locales.

question prioritaire de constitutionnalité (QPC), première affaire de ce genre présentée devant une chambre régionale ou territoriale des comptes.

## ***I LA GENESE DE LA QPC***

Par un jugement n° 2006-14 du 24 février 2006 de la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française, faisant suite à son jugement provisoire n° 2005-010 du 23 février 2005, déclarant à titre définitif M Jean-Claude Clark a été déclaré comptable de fait des deniers de la collectivité de la Polynésie française.

Par un arrêt n° 50002 du 29 novembre 2007 la Cour des comptes a annulé, pour ce qui le concerne, le jugement n° 2006-14 précité.

Par un arrêt n° 56457 du 17 décembre 2009 la Cour des comptes a, par la suite, confirmé sa qualité de comptable de fait des deniers de la collectivité de la Polynésie française.

L'article L 272-35 du code des juridictions financières dispose que :

la chambre territoriale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarés comptables de fait [...] Les personnes que la Chambre territoriale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit.

Aussi par une la lettre du 1er juillet 2010 la Chambre a demandé à M. Clark de produire, dans un délai de deux mois, un compte unique et signé retraçant les opérations de la gestion de fait déclarée par les jugements susvisés, conformément aux dispositions du premier jugement précité concernant la production du compte par les comptables de fait.

Le conseil du comptable de fait a alors présenté le 31 août 2010 un mémoire par lequel il soumettait à la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française une question prioritaire de constitutionnalité portant sur l'article L. 272-35 du code des juridictions financières.

Il estimait que cet article violait l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et par là même n'était pas conforme à la Constitution dans la mesure où l'arrêt rendu par la Cour des comptes le 17 décembre 2009 faisait l'objet d'un pourvoi en cassation; au demeurant, cette procédure qui constituait, selon lui, l'expression d'un pouvoir répressif du juge administratif, dans son entier, contrevenait au droit de toute personne à un procès équitable, principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Il saisissait donc la Chambre territoriale des comptes d'une question prioritaire de constitutionnalité, ce qui est parfaitement possible et constituait en soi une première.

Il faut en effet préciser que la loi organique du 10 décembre 2009 a introduit, dans le code des juridictions financières, un article LO 142-2 dont le I dispose que: «la transmission au Conseil d'Etat par une juridiction régie par le présent code d'une question prioritaire de constitutionnalité obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance du 7 novembre 1958».

Par un jugement n° 2010-0001 du 24 novembre 2010 la Chambre a décidé de faire application de l'article 61-1 de la Constitution qui dispose:

lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

On sait qu'aux termes de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, modifiée, portant loi organique sur le Conseil constitutionnel:

la juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'Etat ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies: 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites; 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances; 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux.

La Chambre a constaté que ces conditions étaient remplies –contrairement à l'avis du ministère public- au motif que la conformité à la Constitution de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières n'a pas été déjà examinée à ce jour par le Conseil constitutionnel, que la question a été posée à l'occasion d'une instance en cours devant la juridiction compétente en charge de juger en première instance le compte de la gestion de fait dont M Clark est le co-auteur et en outre que la question prioritaire de constitutionnalité a été présentée par un mémoire distinct tout entier consacré à cette question, complété par un mémoire complémentaire produit avant l'audience publique du 3 novembre 2010, tous deux motivés.

Elle a enfin considéré:

que la motivation de la question soulevée n'est pas dépourvue de caractère sérieux en dépit de la relative brièveté de l'argumentation tendant à démontrer que l'injonction de production fondée sur l'article L. 272-35 précité rompt l'équilibre d'un procès équitable au regard des garanties constitutionnelles, dès lors qu'un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour des comptes n'a pas encore été jugé; qu'ainsi il a

été satisfait aux conditions de transmission posées par l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée.

La question de la conformité à la Constitution de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières a donc été transmise au Conseil d'Etat.

## ***II LA POSITION DU CONSEIL D'ETAT SUR LA TRANSMISSION DE LA QPC AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL***

Le Conseil d'Etat par un arrêt du 4 mars 2011 (n° 344766) rendues aux conclusions conformes du rapporteur public Mattias Guyomar<sup>1</sup> a, quant à lui, estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la QPC transmise par la chambre territoriale des comptes de Polynésie française dont le caractère sérieux n'a ainsi pas été reconnue.

La seule question un peu délicate a été d'admettre que la QPC avait bien été posée au sens de l'article 61-1 de la Constitution à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction.

La Haute assemblée a rappelé que l'intéressé a été déclaré comptable de fait par un arrêt de la Cour des comptes contre lequel il s'est pourvu en cassation et que, sur le fondement des dispositions de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières, la chambre territoriale des comptes de Polynésie française l'a enjoint, par lettre du 1er juillet 2010, de produire ses comptes dans un délai de deux mois.

La question posée a bien été soulevée au cours d'une procédure unique de jugement des comptes de personnes déclarées comptables de fait et une question prioritaire de constitutionnalité relative à la disposition législative donnant compétence à la juridiction pour prendre un acte de procédure peut, comme en l'espèce, être posée dès sa mise en œuvre.

Le Conseil d'Etat a donc retenu comme l'y invitait le rapporteur public une large acception de la notion d'instance en cours qui recouvre non seulement le cas d'un litige pendant mais aussi celui de la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle, à quelque stade que ce soit.

Le rapporteur public a souligné qu'il fait tenir compte de la particularité de la procédure de gestion de fait:<sup>2</sup>

---

1 Que je remercie de m'avoir aimablement communiqué ses conclusions.

2 Conclusions de M Guyomar.

dont Guy Braibant avait souligné la «coloration pénale», dans laquelle le justiciable n'est pas en position de demandeur mais de mis en cause. D'une certaine manière, le litige se rapproche davantage, du point de vue processuel, de la procédure pénale que d'un procès administratif porté devant les juridictions administratives de droit commun.

En fait il s'agit d'une procédure globale qui commence avec la déclaration provisoire de gestion de fait (la procédure ayant été engagée avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la règle du «double arrêt» a continué de s'appliquer); même si la QPC a été soulevé à l'occasion d'une phase administrative de la procédure, après la déclaration de gestion de fait et, par définition, avant la fixation de la ligne de comptes, il y a unicité de la procédure juridictionnelle de gestion de fait. Le Conseil d'Etat l'a déjà souligné en affirmant:

qu'il ressort de l'ensemble des dispositions du code des juridictions financières que la procédure à l'issue de laquelle la Cour des comptes se prononce sur les comptes [...] des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait et, le cas échéant, prononce à leur encontre, pour l'un ou l'autre des motifs prévus par la loi, une amende, constitue, alors même qu'elle implique nécessairement l'intervention de plusieurs arrêts, une procédure unique.

(CE Assemblée *Société Réflexions, médiation, ripostes* 14 décembre 2001 Rec 647 AJDA 2002, 127).

Le rapporteur public a bien précisé que:<sup>3</sup>

tant que la procédure n'était pas achevée dans sa globalité, nous admettons que la personne mise en cause puisse «accrocher» à l'instance en cours une question prioritaire de constitutionnalité sans nécessairement attendre le déroulement de l'une des trois phases proprement juridictionnelles qu'elle comporte.

Enfin la question posée ne porte pas sur une disposition applicable pour régler le fond du litige mais sur une règle gouvernant l'office du juge. L'article 23-4 précité vise expressément une telle hypothèse en posant la condition que la disposition contestée soit applicable «au litige ou à la procédure».

Mais le Conseil d'Etat a jugé l'argumentaire tendant à démontrer l'inconstitutionnalité de l'article L 272-35 du Code des juridictions financières peu convainquant.

Il était argué de ce que les dispositions de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières qui imposent aux personnes que la chambre territoriale des

---

3 Conclusions de M Guyomar.

comptes a déclarées comptables de fait de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit porteraient atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit et seraient notamment contraires aux principes, énoncés respectivement par les articles 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de la présomption d'innocence et du respect des droits de la défense, en ce qu'elles s'appliquent y compris dans le cas où l'intéressé a formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la Cour des comptes le déclarant comptable de fait .

Mais l'obligation procédurale que posent les dispositions de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières est la conséquence du caractère exécutoire des arrêts déclarant la personne comptable de fait, nonobstant l'exercice d'un pourvoi en cassation, à l'occasion duquel l'auteur du pourvoi dispose à tout moment de la possibilité de demander le sursis à exécution de l'arrêt.

Par ailleurs l'obligation n'est pas de nature à faire obstacle au droit de l'intéressé de contester la déclaration de gestion de fait prononcée à son égard. La simple obligation de produire les comptes ne porte pas atteinte à la possibilité pour la personne déclarée comptable de fait de se défendre au titre de la fixation de la ligne de compte par le juge.

Pour la Haute assemblée il résulte ainsi tant de l'objet que de la portée des dispositions de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières qu'elles n'affectent ni, en tout état de cause, le principe de présomption d'innocence ni l'exigence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties, garantis par les articles 9 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

N'étant en cause que le jugement des comptes et non celui des comptables, le principe de présomption d'innocence ne trouve pas à s'appliquer et la reddition d'un compte ne préjuge en rien de l'issue du jugement des comptes donc la procédure ne porte nullement atteinte au principe d'une procédure équitable.

La QPC n'était donc pas sérieuse.

Le code des juridictions financières a donc franchi avec succès sa première QPC.