

3.11

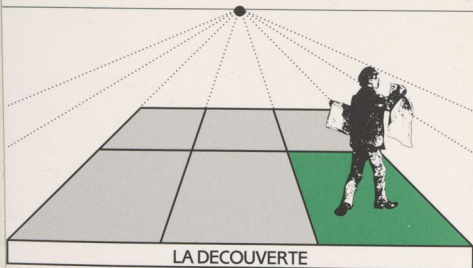
M5

1311

Rémi Pellet

# La Cour des comptes

R E P È R E S





## Dédicace\*

Ce petit livre est dédié aux magistrats de la Cour des comptes aux travaux desquels, pendant quatre ans, j'ai eu l'honneur d'être associé.

R. P.

### Catalogage Électre-Bibliographie

PELLET Rémi

La Cour des comptes. — Paris : La Découverte, 1998. — (Repères ; 240)

ISBN 2-7071-2833-3

Rameau :

France. Cour des comptes

Dewey :

343.2 : Droit de la défense. Droit fiscal. Législation économique. Droit de la propriété publique et des finances publiques

Public concerné :

Tout public

Le logo qui figure au dos de la couverture de ce livre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, tout particulièrement dans le domaine des sciences humaines et sociales, le développement massif du photocopillage.

Le code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique s'est généralisée dans les établissements d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).

Si vous désirez être tenu régulièrement informé de nos parutions, il vous suffit d'envoyer vos nom et adresse aux Éditions La Découverte, 9 bis, rue Abel-Hovelacque, 75013 Paris. Vous recevrez gratuitement notre bulletin trimestriel **A la Découverte**.

© Éditions La Découverte & Syros, Paris, 1998.

---

\* Je reste bien sûr seul responsable des opinions émises dans cet ouvrage, qui ne sauraient donc engager les dédicataires de la Haute Juridiction.



## Introduction

« Ô mes amours, /Ô mes maîtresses, /Pour vivre à vos genoux, /Pour m'enivrer de vos caresses, /De vos baisers si doux, /Pour me faire dire je t'aime, je t'aime, /Par des chiens-chiens par des chiens-chiens chéris /J'ai donné mon argent, et même, et même, /Tout l'argent, oui tout l'argent de mon pays.

« C'est un peu vif, /Mais si c'était à refaire /Je le referais. /V'là, v'là mon caractère !

« Hélas j'ai mangé la grenouille. /La Cour des comptes va /Probablement me chanter pouille /Sous ce prétexte-là, /On va vérifier ma caisse, ma caisse. /Le pot-aux-roses, on va le découvrir, /Et qu'est-ce que le caissier, le caissier va devenir ?

« Ce sera dur /Mais si c'était à refaire, etc. »

*Les Brigands*, opéra bouffe (1869),  
couplets du caissier, livret de MEILHAC et HALÉVY,  
musique d'OFFENBACH.

« Rendre compte » est de l'essence même de la démocratie. C'est une responsabilité particulière qui pèse sur tous les détenteurs de l'autorité publique : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », proclame l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789. Et, pourtant, le juge des comptes publics, le « juge financier », est né alors que la France était une monarchie féodale. À l'inverse, et paradoxalement, il a été supprimé par la Révolution, avant de renaître sous l'Empire et la Restauration, tandis que d'autres pays, non moins démocratiques que la France aujourd'hui, ne confient encore le contrôle de leurs finances qu'à de simples « auditeurs ». L'existence d'un juge financier ne va donc pas de soi. Il faut l'expliquer afin, notamment, de rendre

## Premières définitions des termes du sujet

La description des juridictions françaises rend nécessaire l'usage de termes proches et parfois ambigus qui seront précisés dans les différents chapitres. On retiendra dans un premier temps quelques définitions.

*Juridiction* désigne toutes les institutions de justice. En France, l'organisation de la justice est déterminée par le principe de la séparation des autorités administrative et judiciaire qui a justifié l'existence de *deux ordres juridictionnels distincts* auxquels s'ajoute une *juridiction constitutionnelle*.

1. On parlera de *juridictions de l'ordre judiciaire (ou juridictions judiciaires)*, au sommet desquelles est placée la Cour de cassation, pour désigner à la fois l'ensemble des tribunaux dits d'instance ou de grande instance et les cours d'appel dont les magistrats :

— tranchent un différend entre particuliers : justice civile (divorce, héritage...), commerciale (consommateurs/commerçants), sociale (employeurs/salariés) ;

— sanctionnent un trouble à l'ordre public : le « juge pénal » (*les tribunaux dits « répressifs »*) compétent en cas de contraventions, délits ou crimes.

La procédure pénale prévoit l'intervention d'un « magistrat du parquet » (procureur) chargé de requérir au nom de l'État la sanction des infractions.

Les « magistrats du siège » sont à la fois ceux qui instruisent une affaire (*juge d'instruction*) et les *juges* qui prononcent le jugement après avoir entendu les réquisitions du parquet et la défense du prévenu (il est habituel de parler de *justiciable* pour désigner le particulier qui a recours à la justice, et d'un *prévenu* ou d'un *accusé* pour une personne qui fait l'objet de poursuites pénales).

2. Nées au XIX<sup>e</sup> siècle, les *juridictions administratives* sont aujourd'hui les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel dont les magistrats se prononcent sur des recours

formés contre des actes administratifs, unilatéraux (arrêtés) ou contractuels (marchés publics, par exemple) et sur les recours mettant en cause la responsabilité des administrations qui ont pu causer un dommage à un particulier (responsabilité pour faute ou sans faute). La procédure devant ces juridictions prévoit l'intervention de « commissaires du gouvernement » qui ne jugent pas mais interviennent pour donner à leurs collègues magistrats leurs avis juridiques techniques personnels sur les dossiers à juger : ce sont eux-mêmes des magistrats indépendants et non pas, comme leur désignation pourrait le laisser croire, des représentants du gouvernement. Le *Conseil d'État*, qui est placé à la tête de cet ordre juridictionnel et intervient notamment comme juge de cassation des jugements administratifs, a conservé de ses origines *une autre fonction, non juridictionnelle* : activité de « conseil » à laquelle il doit son nom et qui consiste dans le fait de rendre des avis (en principe secrets) sur la régularité juridique et l'opportunité des projets de décret ou projets de loi qui lui sont soumis par le gouvernement avant que celui-ci ne publie les actes administratifs ou ne propose les projets de loi au vote du parlement.

Les *juridictions financières*, Cour des comptes et chambres régionales des comptes (CRC), appelées également le *juge financier*, et qui font l'objet de cet ouvrage, sont les juridictions spécialisées en matière de finances publiques. Les jugements des CRC peuvent faire l'objet d'*appels devant la Cour des comptes*, et les arrêts de cette dernière peuvent être soumis à un *recours en cassation devant le Conseil d'État* (d'où le classement des juridictions financières dans la catégorie des *juridictions administratives spécialisées*). La Cour des comptes est dotée d'un parquet (procureur) et les chambres régionales des comptes, de « commissaires de

gouvernement », mais les compétences de ceux-ci se distinguent de celles de leurs homonymes respectifs des juridictions judiciaires et des juridictions administratives. Le juge financier exerce également une *activité non juridictionnelle* d'expertise (d'audit) de la gestion des

administrations et de la plupart des « services publics ».

3. Le *juge constitutionnel*, appelé en France « Conseil constitutionnel », est juge de la conformité des lois votées par le Parlement à la Constitution. Il ne peut se saisir lui-même et ne peut se prononcer qu'avant promulgation des lois.

compréhensible le système particulièrement complexe de l'organisation de la justice en France.

L'opinion publique comprend mal les règles du procès financier, qu'elle distingue difficilement de celles du procès pénal ou administratif. Les multiples « affaires » qui ont ébranlé la confiance des citoyens dans leurs élus ont révélé le rôle joué par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, dans la découverte et la poursuite des infractions financières qui ont fréquemment trouvé une sanction pénale. Mais les relations qu'entretiennent ces différents juges demeurent obscures et l'efficacité des contrôles des juridictions financières est encore souvent mise en doute. « Qui tient vraiment compte de la Cour des comptes ? » se demandent les contribuables en découvrant chaque année le lot des turpitudes et gabegies administratives révélées par la Cour dans son fameux rapport public. À l'inverse, de nombreux élus locaux dénoncent les incursions des chambres régionales dans la gestion des collectivités territoriales : selon eux, ils n'ont de comptes à rendre qu'à leurs administrés et ne veulent pas d'un « gouvernement local des juges ».

La défiance du pouvoir législatif et administratif à l'égard de l'« autorité judiciaire » a été une constante de l'histoire politique française. Cela est peut-être en train de changer sous la pression d'une opinion publique qui cherche les moyens de croire en une gestion honnête des institutions démocratiques. Le juge financier y trouve une nouvelle raison d'être.

## I / L'invention du juge des comptes

L'histoire comparée du juge financier dans les différents États de droit occidentaux est celle d'une série de paradoxes dont le premier peut ainsi s'énoncer : la France, par tradition rétive à reconnaître une légitimité au pouvoir des juges et qui a le plus souvent subordonné le pouvoir du Parlement à celui de l'administration, s'est dotée précocement d'une véritable cour de justice des comptes publics dont l'existence a été préservée au fil des siècles alors que l'État changeait profondément de nature (successivement féodal, absolutiste et représentatif). À l'inverse, les nations de culture anglo-saxonne, qui pourtant traditionnellement accordent une place prééminente au pouvoir judiciaire plus encore qu'au pouvoir législatif, ont privé du statut de juridiction leurs institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Revenir sur les conditions « génétiques » du développement de ces deux modèles historiques n'est pas satisfaire seulement sa curiosité intellectuelle : c'est aussi une analyse politique nécessaire puisqu'il faut décider aujourd'hui lequel des deux systèmes de contrôle des fonds publics doit inspirer la construction en Europe de nouvelles formes d'États à la fois décentralisés et de plus en plus « intégrés ».

On propose donc de démontrer l'hypothèse suivante : dans un État de droit, le statut de juridiction accordé à l'organe de contrôle des fonds publics est rendu nécessaire lorsque le Parlement est faible. Ainsi on peut comprendre que des régimes politiques opposés — régime parlementaire anglais, régime présidentiel américain —, mais où le Parlement a un droit d'intervention incontesté en matière financière et une tradition d'alternance politique, se satisfassent d'un organe de contrôle financier privé de la qualité de cour de justice. À l'inverse, l'État en France, qui a moins connu



l'alternance parlementaire que des changements de régime et de Constitution, a trouvé dans l'inamovibilité d'une magistrature aux compétences strictement définies — c'est-à-dire ni civiles, ni pénales, ni même peut-être administratives — la garantie de stabilité et d'objectivité qui lui manquait pour que, sans risque politique, le pouvoir financier de l'administration demeurât surveillé.

## 1. Le juge des comptes entre État de justice et État de finance

Le juge financier français a été un élément essentiel d'un État de justice qui s'est progressivement effacé devant un État de finance. Il est devenu, dans un État de droit, une institution constitutive du régime parlementaire.

### *Les origines médiévales du juge des comptes*

Le droit antique connaît des mécanismes de reddition des comptes des deniers publics : dans la cité athénienne, la République romaine ou l'Empire, tous ceux qui assument une charge publique doivent « rendre compte » de leur gestion à leur sortie de fonctions. Cependant, la procédure est alors « essentiellement administrative, qui ne devenait qu'occasionnellement juridictionnelle, et même alors, avait lieu une sanction non simplement pécuniaire, mais surtout pénale et politique » [1]\*, la plus fréquente étant l'exil. Il faut attendre le Moyen Âge pour que naisse une véritable juridiction spécialisée devant laquelle les comptes des deniers publics sont rendus *en l'absence de tout contentieux préalable*. Cette cour de justice spécialisée ne peut prononcer que des sanctions pécuniaires, des restitutions des fonds et des amendes, mais *nullement des condamnations criminelles*. Elle a pour fonction première de garantir l'équilibre des comptes.

Pourquoi donc, à l'origine, l'institution d'une *Cour de justice* pour veiller aux comptes du royaume ? Parce que « le roi est le "grand débiteur de justice", dette qu'il contracte envers ses sujets dès son avènement à l'occasion du serment du sacre. Elle fait de lui un roi juge » [2]. L'État est le roi, en tant que juge. Toutes les fonctions régaliennes, y compris celle de faire la guerre, peuvent s'exprimer comme actes de justice, c'est-à-dire de protection des sujets. La forme d'exercice du pouvoir médiéval sera donc d'abord « judiciaire », « juridictionnelle » exactement. Elle permet

\* Les chiffres entre crochets renvoient à la bibliographie en fin d'ouvrage.



l'exercice collégial du pouvoir (« le roi en son conseil »), avant que le monarque n'impose ses juristes spécialisés, ses légistes, qui se constituent en un personnel permanent, éliminant progressivement les féodaux.

Avec le roi Saint Louis, la Cour (*Curia regis*) siège en deux sessions distinctes, « dans les comptes » (*in comptis*) ou « en parlement » (*in parlamento*). Le « parlement » va progressivement s'individualiser sous le règne de Philippe III, existant et statuant en dehors de la personne du roi, dont il a reçu le pouvoir de juger en son nom. Mais l'organisation systématique d'une administration et d'une justice royales à la mesure des besoins du royaume, et non plus de la seule seigneurie féodale du roi, n'aura lieu qu'avec le règne de Philippe V le Long, au cours duquel sera prise l'*ordonnance du 18 juillet 1318* organisant une véritable « Chambre des comptes », afin de « voir chaque année son état de fortune établi par des gens des comptes ». La *Curia in comptis* est organisée sur le modèle de l'« Échiquier » de la principauté de Normandie, qui servira également de référence pour l'« Échiquier » anglais (cf. p. 28).

Toutefois, c'est « l'ordonnance de Vivier-en-Brie de janvier 1320 » que, jusqu'à la fin de son existence, la Chambre des comptes de Paris a regardée comme sa charte constitutive et son titre primordial » [3]. En effet, les grands officiers de la couronne qui recouvraient à l'origine les revenus royaux, ayant été rapidement surchargés d'attribution, « ont été [alors] secondés à partir de 1292 par des receveurs chargés du recouvrement des droits, et cette spécialisation est devenue *séparation* avec la défense faite, par l'ordonnance du Vivier, aux baillis, sénéchaux et autres officiers de s'immiscer désormais dans le recouvrement » [4]. C'est là l'origine de la *séparation des « ordonnateurs » et des « comptables »* qui demeure aujourd'hui encore la clef de voûte des administrations publiques françaises. La même ordonnance attribue par ailleurs à la Chambre deux fonctions qui demeureront longtemps essentielles : la vérification des comptes et le contrôle du domaine.

#### *Les missions de la Cour des comptes : la surveillance des comptes et du domaine public*

Le droit d'enregistrement et le droit de remontrance attachés au pouvoir de contrôle du domaine donnaient à la Chambre des comptes rang de cour souveraine, statuant définitivement et sans appel. À la *Curia in comptis* est en effet confié le devoir d'enregistrer les actes royaux, mission qui « se mue en une prérogative,

en un droit dont la Cour s'entend à user dans l'intérêt même du roi : c'est le droit de "remontre" si l'acte royal présenté à l'enregistrement paraît inconsideré » [5]. La Chambre des comptes de Paris s'opposera au roi à propos des dons royaux dont elle conteste l'utilité, parce qu'elle « désire que la monarchie ait des projets à long terme et rejette ainsi cette politique à courte vue, dispendieuse et à la fiabilité médiocre » [6]. Autrement dit, « tout don, tout échange consenti par le prince devait être évalué. Si le don ou l'échange en question était jugé préjudiciable à l'intérêt du domaine, les officiers des comptes étaient en droit de s'opposer à la décision de leur maître » [7] : c'est la conséquence de la dissociation progressive qui s'est opérée, sous l'influence du droit canon, entre droits du roi, dont celui-ci peut disposer librement, et *droits de la couronne, dont le patrimoine est réputé inaliénable*, et qui constitue le « corps politique » (origine de la « patrie » [8] moderne) en tant qu'expression du corps *mystique* du roi. La dualité du corps du roi est conçue sur le modèle de celle du Christ : corps physique mortel et continuité temporelle du corps mystique formé de la chaîne du roi, de ses ancêtres et de ses successeurs, et de la communauté de ses sujets, passés, présents et à venir [9]. *La surveillance du patrimoine national reste aujourd'hui encore une des missions essentielles de la Cour des comptes.*

Jusqu'à la fin du xv<sup>e</sup> siècle, l'idée a persisté qu'une revalorisation du domaine devait permettre la réduction des impôts extraordinaires. Le pouvoir confortait alors l'autorité de la Chambre des comptes pour mettre fin à la délivrance abusive de lettres par la chancellerie « au préjudice et diminution des droits et domaine et deniers du roi et de l'autorité et juridiction de ladite chambre » [10]. Une évolution économique sera cependant décisive : *lorsque les revenus du domaine n'ont plus constitué les recettes principales de l'État royal, le juge des comptes a perdu la plus grande part de son autorité sur l'ensemble du territoire.* Ainsi, dès la fin du règne de Louis XI, l'essentiel des ressources de l'État vient de l'impôt direct, la part des contributions indirectes est faible et l'apport du domaine royal déjà négligeable (2 %) selon les calculs d'Emmanuel Le Roy Ladurie [11], qui conclut : « Signe de modernité ! » Cette modernité fiscale allait provoquer l'abaissement de la Chambre des comptes par démembrement.

« La Chambre des comptes n'est pas devenue le grand organisme financier qui aurait correspondu à ce grand organisme judiciaire qu'était le parlement... Philippe le Bel aura finalement moins bien réussi pour la Chambre des comptes que Saint Louis pour le parlement » [12]. En fait, lorsque la notion de « pays »

commence à céder la place à celle de nation, une fiscalité d'État se met en place et le perfectionnement graduel du système administratif va signifier la remise en cause de l'unité de la Chambre des comptes : née trop précocement peut-être, elle va connaître un démembrement progressif au profit de cours royales et provinciales dans les matières *monétaires* et *fiscales*.

---

## Modernité fiscale et démembrement de la Cour des comptes

Le contentieux de la frappe des monnaies relève à l'origine de la Chambre des comptes, dont l'un des magistrats, Nicolas Oresme, est l'auteur du traité resté fameux sur l'« origine des monnaies » [13]. Mais par une ordonnance de 1358 les « généraux-maîtres des monnaies » sont constitués en « chambre particulière », « qui marque en quelque sorte l'autonomisation du fait monétaire dans l'appareil judiciaire et financier du roi, dont la gestion est définitivement séparée des maîtres des comptes et des trésoriers » [14]. La Chambre des monnaies est élevée au rang de cour souveraine en 1552 [15], au moment où les échanges de monnaie métallique s'accroissent du fait de la crise du système de lettre de change dans sa période génoise [16] et lorsque arrivent

les métaux précieux en provenance des Amériques [17 ; 18]. En *matière fiscale*, deux cours spécialisées sont créées en 1390. La Chambre des comptes subit surtout la concurrence de la Cour des aides, cour souveraine dont les arrêts n'étaient susceptibles de recours que devant le Conseil du roi et était compétente pour les finances « extraordinaires » (les « aides »), c'est-à-dire les impôts, considérés encore comme des recettes exceptionnelles octroyées pour des nécessités temporaires. Au xv<sup>e</sup> siècle, la création de cours des aides de province, justifiée par l'augmentation considérable du nombre d'affaires, accroît encore la « marginalisation » institutionnelle des juridictions des comptes.

---

### *Vers l'État de finance*

Finalement, l'État de justice d'Ancien Régime est un véritable imbroglio administratif au sein duquel les juridictions royales « les plus nombreuses, et souvent les moins populaires, étaient les juridictions financières » [19].

On retiendra cependant que, à la fin du Moyen Âge, les chambres des comptes se trouvèrent confinées dans la « ligne de compte, la gestion passive et routinière du domaine » [3], conservant juridiction sur les seuls receveurs (comptables). Ce confinement des chambres des comptes s'est aggravé aux siècles suivants avec la construction d'une administration fiscale centralisée. Le trait majeur de l'histoire politique des xv<sup>e</sup> et xvii<sup>e</sup> siècles en

---

## Le contrôle des finances sous l'Ancien Régime

« Ce sont des juges, les magistrats des chambres des comptes, qui en principe examinent et arrêtent l'ensemble des comptes publics ; de même, les magistrats des cours des aides jugent l'ensemble du contentieux lié à la fiscalité indirecte ; quant aux magistrats de la Cour des monnaies, ils ont compétence envers les crimes, délits et contentieux touchant aux monnaies et au change, et ils exercent une tutelle sur les métiers

utilisant les métaux précieux à des fins non monétaires. Enfin, les magistrats des parlements exercent une compétence contentieuse théorique en matière de fiscalité directe. Tous sont propriétaires de leur charge, la transmettent à leurs héritiers grâce au paiement de la paulette, et bénéficient de gages, assez modiques, accrus d'épices à la charge des justiciables » [20].

---

Europe a été en effet la construction d'appareils étatiques centralisés, et, partout, le fisc en fut le premier instrument. Le royaume de France paraît avoir anticipé ce mouvement dans la mesure où les rois de France, plus que tous les autres souverains, ont pu construire des budgets considérables, qui ne devaient rien aux trésors d'outre-mer mais reposaient entièrement sur les contributions financières de leurs sujets, que ceux-ci étaient réputés avoir *consenties*.

Le principe dit du « consentement à l'impôt » est né au Moyen Âge au moment de la guerre de Cent Ans, lorsque le roi ne pouvant plus « vivre du sien », comme n'importe quel seigneur de son royaume, doit trouver des ressources financières nouvelles et importantes pour suppléer aux revenus de son domaine. La gestion comptable se perfectionne et fait apparaître les manques constants de ressources avec pour effet paradoxal de justifier le recours à l'impôt : « De façon plus ou moins raisonnée, le déficit budgétaire, connu et chiffré avec précision, [vient] participer à ce système de gouvernement qui permet à l'État de constamment avancer ses pions et, sous couvert de pertes avouées, de toujours et toujours gagner » [14, p. 135]. *La transparence des comptes permet de justifier la montée de la pression fiscale...*

En fait, « au XIV<sup>e</sup> siècle, si l'impôt royal [devait] être consenti, ce consentement n'est le fait que de ceux qui ont le droit de percevoir l'impôt » [21]. Dans un premier temps, les *états généraux*, où siègent les représentants des trois ordres de la société, sont périodiquement réunis afin d'autoriser le roi à prélever l'impôt, qui pèse, pour l'essentiel, sur le tiers état. Le clergé et la noblesse en sont exemptés et ont même le privilège de percevoir

des impôts pour leur propre compte, mais sont redevables respectivement du service du culte et de la défense.

La guerre est alors « relativement fonctionnelle à la domination royale puisqu'elle légitime l'impôt sur le peuple des petits producteurs et permet à l'État de se doter des moyens de coercition nécessaires à son maintien lorsque cette légitimité est néanmoins atteinte. Elle permet aussi de canaliser l'ardeur guerrière de la noblesse à l'origine de sa place privilégiée dans la société. *La guerre est alors un moyen de pacification intérieure* » [22]. De plus, derrière la fiction du consentement des états de la société, on ne peut comprendre comment « le surcroît énorme de prélèvement que représente l'impôt au XIV<sup>e</sup> siècle a pu être accepté par le corps social [...] que si l'on tient compte que l'argent est alors aussitôt redistribué » [23], notamment dans les dépenses militaires et qu'*en même temps* se déploie un appareil de répression spécifique.

L'État doit être analysé comme un redistributeur de richesse et non pas simplement comme un extracteur : la leçon vaut pour aujourd'hui autant que pour hier, et William Beick a bien montré dans son étude sur la taille en Languedoc au XVII<sup>e</sup> siècle [24] que plus du tiers des sommes prélevées était redistribué aux notables de la province, dont 10 % *payés aux rentiers comme intérêts d'emprunts*. En effet, le souverain non seulement prélève l'impôt mais fait appel à l'emprunt et engage ainsi son propre crédit en s'endettant auprès de divers créanciers afin de pouvoir financer et faire la preuve d'un pouvoir de protection plus important que celui de l'Église et de tous ceux qui le concurrencent. Il procède alors à une redistribution financière au profit principal des élites dans le cadre d'une alliance entre le prince, la noblesse et les strates supérieures de la bourgeoisie progressivement annoblies. Le roi transforme le crédit qu'il reçoit « en le redistribuant à ses alliés grâce à son pouvoir de nommer, de distribuer des titres de noblesse » [25], permettant ainsi à la bourgeoisie financière une participation progressive à l'appareil d'État.

Au demeurant, il faut se garder aussi d'oublier que « *la mise en place de la fiscalité moderne, l'institutionnalisation de l'impôt résultaient aussi d'une véritable guerre intérieure menée année après année contre les résistances des contribuables* » [26]. Ainsi, la France de l'époque « moderne » sera caractérisée par l'ampleur de son appareil répressif faisant appel à un personnel de recouvrement dépendant directement de l'autorité centrale. Cet appareil connaîtra des moments de crise marqués par la volonté du roi de procéder à une sorte d'« épuration », au moyen notamment de commissions financières d'exception qui viennent concurrencer les



cours de justice [27], mais ces commissions royales extraordinaires seront finalement supprimées au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle parce que « le pouvoir est contraint, en fin de compte, de ne pas toucher aux gens d'affaires pour protéger les intérêts de leurs bailleurs de fonds, qu'il ne peut pas mécontenter sous peine de perdre leur crédit, qui est indispensable à sa survie » [28].

### *L'absolutisme fisco-financier*

Le XVII<sup>e</sup> siècle sera encore marqué à la fois par la rivalité entre le parlement et la Chambre des comptes, et, surtout, par de nombreuses révoltes antifiscales. Aussi, afin de briser leur résistance, le roi mettra d'abord en concurrence les états généraux avec les *assemblées de notables* qu'il désigne lui-même [29]. Le roi obtient surtout que les états généraux ne soient plus réunis pour autoriser la perception d'impôts nouveaux : « Au moment où la guerre de Cent Ans s'achève, le roi de France, grandi par la victoire, a finalement gagné la permanence de l'impôt, et, *par un renversement complet des rôles*, c'est lui désormais qui donnera aux seigneurs, s'il y a lieu, le droit de lever l'impôt sur leur terre » [30]. La suspension des états généraux de 1614 à 1789 marque alors véritablement la fin du principe de consentement à l'impôt par l'assemblée des représentants des trois ordres de la société. Le siècle devient celui de l'épanouissement de l'administration fiscale aux dépens de la forme judiciaire d'exercice du pouvoir d'État (cf. encadré p. 14).

On retiendra aussi ce fait très important : *en France, la séparation des autorités judiciaire et administrative a été exactement l'« antithèse » de la séparation des pouvoirs : elle a rendu possible la concentration absolue du pouvoir au profit de l'administration des finances et la marginalisation des juridictions et du juge des comptes* en particulier.

Roland Mousnier [34] a montré comment la vénalité des offices puis l'hérédité des charges avaient favorisé l'indépendance de la magistrature, mais aussi comment le roi vit, dans les résistances et frondes des parlements, la menace d'un « réenracinement » de la féodalité. Pourtant, en matière financière, la *résistance des parlements* portait moins sur le montant des augmentations d'impôt que sur *l'absence de transparence dans la gestion* : les parlementaires étaient préoccupés par la destination des fonds et « afin d'encourager les ministres à tenir leur budget financier [ils] proposèrent une conduite gouvernementale plus ouverte. Alors qu'ils examinèrent une déclaration rétablissant la caisse d'amortissement en 1763,



## Rémi Pellet

### La Cour des comptes

Moult « affaires », qui ont ébranlé la confiance des citoyens à l'égard des élus, ont mis en lumière le rôle joué par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes dans la découverte et la poursuite des infractions financières. Mais l'efficacité des contrôles opérés et des sanctions prononcées par ces juridictions financières est souvent mise en doute : le fameux rapport public de la Cour des comptes ne témoigne-t-il pas, année après année, de la poursuite des turpitudes et des gabegies ? A l'inverse, de nombreux élus locaux redoutent les incursions des chambres régionales des comptes dans la gestion des collectivités territoriales et dénoncent un « gouvernement local des juges ».

Quelles sont les règles du procès financier ? En quoi se distinguent-elles des règles du procès pénal et du procès administratif ? Quelles relations les différents juges entretiennent-ils ? A ces questions, notamment, l'ouvrage répond avec précision et d'une manière très vivante et accessible. Il permet aussi de comprendre l'évolution historique des rapports des pouvoirs politiques avec la justice et l'enjeu des réformes en cours.

*Rémi Pellet, docteur en droit public, est maître de conférences des universités. Ancien gestionnaire de fonds publics, il a été le premier universitaire à occuper les fonctions de rapporteur à la Cour des comptes.*

#### Dans la même collection

*L'aménagement du territoire ; Le budget de l'État ; Les collectivités locales ; La comptabilité en perspective ; Les Constitutions françaises ; La décentralisation ; Le droit pénal ; L'économie de la réglementation ; La fonction publique ; Histoire de l'administration ; Introduction au droit ; La justice en France ; La responsabilité administrative ; Sociologie historique du politique.*

Liste complète à l'

BIBLIOTHEQUE NATIONALE DE FRANCE



3 7502 01911035 4



**Collection**  
**Repères**



ISBN 2-7071-2833-3

♻️ P 33253-0 03-98

9 782707 128331

Participant d'une démarche de transmission de fictions ou de savoirs rendus difficiles d'accès par le temps, cette édition numérique redonne vie à une œuvre existant jusqu'alors uniquement sur un support imprimé, conformément à la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012 relative à l'exploitation des Livres Indisponibles du XX<sup>e</sup> siècle.

Cette édition numérique a été réalisée à partir d'un support physique parfois ancien conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal. Elle peut donc reproduire, au-delà du texte lui-même, des éléments propres à l'exemplaire qui a servi à la numérisation.

Cette édition numérique a été fabriquée par la société FeniXX au format PDF.

La couverture reproduit celle du livre original conservé au sein des collections de la Bibliothèque nationale de France, notamment au titre du dépôt légal.

\*

La société FeniXX diffuse cette édition numérique en accord avec l'éditeur du livre original, qui dispose d'une licence exclusive confiée par la Sofia – Société Française des Intérêts des Auteurs de l'Écrit – dans le cadre de la loi n° 2012-287 du 1<sup>er</sup> mars 2012.

Avec le soutien du

