

NATURE ET ÉVOLUTION DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE ET COMPTABLE EN ITALIE

M. CLAUDIO GALTIERI Procureur Général de la Corte dei conti

En Italie, ces dernières années, la responsabilité financière et comptable a fait l'objet d'importantes interventions législatives et des arrêts des Cours suprêmes qui ont renforcé le rôle de la Corte dei conti dans la perspective de protéger les ressources de la communauté.

L'exposition de ce cadre évolutif doit nécessairement tenir compte des diverses fonctions de la Corte dei conti dans le domaine du contrôle des administrations centrales et des collectivités locales et dans le domaine de l'activité juridictionnelle.

L'accomplissement des deux « missions » confiées à l'Institut (contrôle et activité juridictionnelle) a la fin fondamentale d'assurer, d'une part au gouvernement que les choix politiques en matière de finances publiques soient correctement mises en œuvre par les structures administratives et, d'autre part, aux citoyens l'utilisation correcte des ressources.

Le contrôle

En ce qui concerne le premier aspect, il convient de rappeler que le contrôle de la Corte dei conti se déroule sous des formes diversifiées qui peuvent ainsi se résumer comme suit: a) contrôle préventif de la légitimité (qui peut empêcher l'efficacité de l'acte) sur les actes du gouvernement et ses articulations centrales et périphériques; b) évaluation *ex post* de la légalité de certaines catégories d'actes de l'Etat (avec obligation éventuelle d'un nouveau examen); c) contrôle du budget de l'Etat (qui se termine par un jugement formel); d) contrôle sur la gestion de toutes les administrations publiques, y compris les organismes auxquels l'Etat contribue financièrement et les sociétés publiques résultant de la transformation des organismes publics (qui se termine par des évaluations sur l'efficacité, l'efficacité et l'économie de la gestion globale de l'année); d) contrôle des budgets des Régions (similaire au budget de l'Etat); e) contrôle de l'équilibre financier du budget des administrations locales (municipalités, provinces) et aux sociétés appartenant à elles.

La légitimité consiste à vérifier l'application correcte des lois et d'autres actes ayant valeur normative.

Le contrôle sur la gestion, en particulier, examine les coûts et les délais de la mise en œuvre des programmes de dépenses, la congruence des ressources disponibles par rapport aux objectifs prévus, les raisons du manque d'utilisation de fonds, la répartition des ressources entre les fonctions finales et les fonctions instrumentales (la soi-disant

«auto-administration»), la relation entre les objectifs, les ressources et les résultats, l'efficacité du cadre organisationnel, les contrôles internes et les mesures de prévention de la corruption.

Le contrôle sur le compte général de l'Etat (et, de même, sur celui des Régions) est une comparaison entre les résultats et la loi budgétaire et les documents comptables détenus par la Corte, au terme duquel le rapport fait l'objet d'un jugement sur la concordance des données (« parificazione »), qui est envoyé au Parlement ou au Conseil régional pour l'approbation (avec loi statale ou régionale).

Le respect du principe d'un budget équilibré pour les collectivités locales et leur activité a pour objet de vérifier la conformité avec le système interne qui assure, au niveau national, le respect des paramètres financiers établis par l'UE.

Les mesures législatives les plus importantes concernent :

- la réforme des sociétés de l'ensemble du secteur public (D. Lgs. 19 août 2016 no. 175), qui a la finalité d'obtenir un cadre uniforme pour l'application des règles de droit civil et des règles générales du droit sauf dispositions expressément prévues. De cette façon il est possible une gestion plus efficace, un meilleur contrôle des dépenses publiques, une rationalisation et une réduction totale du nombre de sociétés pour améliorer en même temps la protection et la promotion de la concurrence et du marché.
- Un nouveau système pour assurer la réduction progressive de la dette et atteindre l'équilibre entre les recettes et les dépenses des budgets des régions et des autorités locales (loi 24 décembre 2012, no. 243, modifiée par la loi 12 août 2016, no. 164) et pour l'harmonisation des budgets.

Activité juridictionnelle

L'activité juridictionnelle de la Corte dei conti en matière comptable vise principalement à donner effet au régime de responsabilité des agents publics, ce que l'on appelle responsabilité administrative, qui est jugée par les Chambres régionales de la Corte dei conti, sur demande des Procureurs régionaux, coordonnés par le Procureur général. L'action peut être exercée seulement par les Procureurs régionaux, n'étant pas prévue une action directe des citoyens ou des associations, qui ont seulement la possibilité de signaler, aussi en forme anonyme mais nécessairement spécifique et documenté, l'existence de dommages aux finances publiques.

La finalité d'indemnisation de la responsabilité administrative est tout à fait différente de la sanction pénale, qui a caractère punitif, et cela a été reconnue récemment par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à Strasbourg avec l'arrêt du 13 mai 2014 dans l'appel no. 20148/08 proposé par Monsieur Rigolio contre l'Etat italien, qui avait invoqué la violation du principe de « ne bis in idem ».

Bien qu'il n'y ait pas d'indication précise par la loi, le caractère « non sanctionnant » de la responsabilité administrative est confirmé par le fait que l'activité d'enquête et le procès sont régis par un acte législatif, le Code de justice comptable, adopté avec D. Lgs. 26 août 2016 no 174, qui pose une discipline complète des procédures devant la Corte, en recueillant les indications de la jurisprudence de la Corte dei conti même, et en se référant pour ce qui n'est pas expressément réglementé, au Code de procédure civile et pas au Code de procédure pénale.

Les éléments sur lesquels se fonde la responsabilité administrative sont: a) l'existence d'un dommage économique ou économiquement évaluable à une autorité publique, c'est-à-dire un paiement de sommes qui ne sont pas dues ou destinées à des buts autres que ceux fixés par la loi, ou la manque de recouvrement de sommes que l'administration publique a le droit de remporter; b) l'existence d'une « relation de service », c'est-à-dire un lien fonctionnel entre la personne ou les personnes, physiques ou juridiques qui ont provoqué le dommage par leurs actions ou omissions; c) un rapport de causalité entre action ou omission et dommage; (d) une conduite caractérisé par fraude ou négligence grave.

Alors que les deux éléments sous c) et d) n'ont pas fait l'objet d'une attention particulière et des réflexions, une évolution très remarquable a eu dans la jurisprudence et les lois de ces dernières années d'une part l'identification des dommages qui doivent être indemnisés, de l'autre celle de l'existence de la « relation de service ».

En fait, dans la notion de dommages matériels ou susceptibles d'évaluation patrimoniale – qui concerne toutes dépenses non justifiées ou excessives et toutes sommes non complètement collectées, les salaires ou les indemnités non dus, le dommage de biens immobiliers ou mobiliers qui ont déjà eu lieu – la jurisprudence d'abord et puis la législation incluait des types de dommages non perçus immédiatement dans l'expérience précédente.

En particulier, parmi les types de dommages les plus significatifs qui font l'objet d'une action compensatoire, on a introduit les dommages causés à la réputation de l'Administration, les dommages résultants de la moindre fonctionnalité de l'activité exercée (on dise «dommages causés par le mauvais service»), les dommages causés par le pot-de-vin («tangente»), c'est-à-dire découlant de la réception illicite des montants par un tiers, en particulier si celui est un opérateur économique, parce que, selon la règle de l' *homo economicus* et le principe *id quod plerumque accidit*, celui qui donne des sommes à un agent publique poursuit un avantage au moins égale à la somme donnée, les dommages résultant de l'interruption de *synallagma* dans la relation entre l'administration et son agent, consistant dans le fait que l'agent qui agit pour poursuivre ses objectifs criminiaux en contraste avec l'intérêt public qui doit plutôt protéger, n'a pas le droit à être rétribué dans le temps utilisé pour poursuivre ses fins personnels.

Ces types de dommages ont un relief tout à fait particulier où il s'agit de corruption ou d'autres comportements illicites. Dans ce cas il est souvent extrêmement difficile de quantifier l'entité des dommages causés à l'administration publique, comme par

exemple, en cas de mauvaise exécution d'un marché public, omission des inspections fiscales, autorisations ou concessions illégales (construction de bâtiments résidentiels, construction de centres commerciaux, etc.) et alors le juge peut quantifier le dommage d'une manière équitable.

La loi a établi, en ceux cas, que l'entité du dommage se présume, sauf contraire éprouve, de valeur double de la somme ou d'autre utilité qu'on a illicitement obtenue.

Si celui qui a provoqué le dommage n'est pas responsable pour fraude, le juge peut réduire la somme à son charge en tenant compte des circonstances particulières qui ont caractérisé le comportement (niveau de professionnalité, mauvaise organisation du bureau dans lequel on a travaillé, difficulté d'interprétation ou d'application de la loi ou des règlements, surmenage etc.).

La loi prévoit aussi, surtout parmi les collectivités locales, des sanctions pour des hypothèses spécifiques de violation de règles financières, sanctions qui sont proportionnées au salaire ou aux indemnités payées. Cela arrive dans les cas de retard ou manque de présentation des comptes par les agents comptables, de violation de dispositions qui garantissent le pacte de stabilité, de dette pour dépenses qui ne concernent pas des investissements. Dans ces cas le Procureur régional doit donner les preuves du comportement qui a causé la violation.

Pendant ces dernières années, une attention particulière a été accordée à l'utilisation de ressources à des fins autres que ceux auxquels sont destinées, ou en tout cas de façon contraire aux principes d'efficacité, d'efficience et de rentabilité.

A cet égard, à la Corte dei conti a été reconnu le pouvoir de vérifier la pertinence de l'utilisation des ressources publiques aux fins publiques et leur cohérence avec le résultat obtenu, dans le sens indiqué ces dernières années par la jurisprudence des juges administratifs français et allemands.

En ce qui concerne la « relation de service », c'est-à-dire la relation fonctionnelle entre l'agent et l'administration publique pour laquelle il agit, on entend comme "agent publique" pas seulement les fonctionnaires mais aussi les organes politiques (ministres, maires, présidents des autorités locales, composants le Conseils d'administration des organismes publiques, et, parfois, des sociétés publiques), et toute personne, physique ou juridique qui prend partie aussi de façon temporaire et sans investiture formelle, à la décision de l'administration, ce qui permet de saisir aussi ceux qui influencent concrètement l'action publique.

Dans le contexte des activités des Parquet régionaux, un aspect particulier est celui de la lutte contre la fraude à l'UE, qui s'effectue utilisant non seulement la législation nationale, mais celle de l'Union européenne, à partir de la notion même de fraude et d'irrégularités. Le but spécifique de l'action de compensation exercée par les Procureurs régionaux est la récupération des ressources malentendus, qui se déroule avec les décisions des juges de la Corte dei conti, qui constituent un titre juridique pour toutes les actions d'exécution à prendre par les administrations qui ont eu des

dommages et qui peuvent être aidés par des mesures de précaution (en particulier la saisie conservatrice).

La jurisprudence de la Corte dei conti a ancré ses propres décisions sur ce sujet à l'art. 325 du Traité, selon lequel les Etats membres doivent prendre les mêmes mesures qu'ils prennent pour contrer la fraude affectant leurs intérêts financiers, conformément aux principes d'assimilation et de coopération.

Les comportements sanctionnés concernent, entre autres, l'obtention de fonds sur la base de fausses déclarations, le non-respect des activités financées, la production de documents non vérifiables sur les activités réalisées, l'achat de machines d'occasion au lieu de nouvelles ou fictives représentation des achats infructueux, non-respect de la destination des produits effectués avec le financement. C'est également le cas et je suis condamné par la concurrence des directeurs et des fonctionnaires responsables des contrôles, la responsabilité des assureurs de crédit dans l'enquête sur l'octroi du financement, l'absence de garantie, la constitution des sociétés fictives financées qui ne sont pas opérationnelles. Un certain nombre de cas définis par des condamnations portent sur des prêts directement accordés par la Commission de l'Union européenne, et pour l'un d'eux, récemment, la même Commission a été poursuivie avec une intervention *ad adiuvandum* pour soutenir la thèse du Procureur régional, et le recouvrement effectif d'une partie substantielle du prêt obtenu illicitement a été possible parce qu'on avait disposé la saisie de biens immobiliers des responsables.