



N° 2783

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 septembre 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI **portant réforme des juridictions financières** (n° 2001),

PAR M. Michel BOUVARD
Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : **2001**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– ADAPTER LES MISSIONS JURIDICTIONNELLES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES AUX NOUVELLES EXIGENCES DE LA GESTION PUBLIQUE	7
A.– LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS ET GESTIONNAIRES PUBLICS : DES AVANCÉES RÉELLES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI	7
1.– Consacrer la Cour des comptes comme juridiction unique en matière comptable, budgétaire et financière	7
2.– Les conditions d’engagement de la responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires publics : des améliorations bienvenues, mais perfectibles	9
<i>a) Une adaptation des infractions passibles de sanctions</i>	9
<i>b) La suppression de la clause exonératoire de responsabilité</i>	12
<i>c) Un élargissement du champ des personnes justiciables par principe en leur qualité d’ordonnateur ou de gestionnaire public</i>	12
B.– RENDRE LE NOUVEAU DISPOSITIF PLEINEMENT OPÉRANT	14
1.– La responsabilité des membres du Gouvernement : une question qui mérite débat ...	14
2.– Pour une mise en cause effective de la responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires publics	15
C.– LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS : LE GRAND OUBLIÉ DE LA RÉFORME	16
1.– La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics : pour un dispositif simple, efficace et responsabilisant	16
2.– Réviser les seuils d’apurement administratif : pour un meilleur partage des tâches entre les juridictions financières et les comptables supérieurs du Trésor	18
II.– LE PROJET DE LOI CONSACRE LES MISSIONS NON JURIDICTIONNELLES DE LA COUR DES COMPTES	21
A.– L’ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES ENQUÊTES	21
B.– LA CERTIFICATION DES COMPTES	22
C.– L’INFORMATION DES CITOYENS	25
D.– DES DISPOSITIONS DEVENUES PARTIELLEMENT CADUQUES	26
III.– LA NÉCESSAIRE RÉORGANISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES POURRAIT EMPRUNTER UN CHEMIN DIFFÉRENT DE CELUI ENVISAGÉ PAR LE PROJET DE LOI	27
A.– L’ORGANISATION ACTUELLE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES APPARAÎT MAL ADAPTÉE À LEURS MISSIONS, QUI SE SONT RENOUVELÉES	27
1.– L’autonomie des chambres régionales et territoriales des comptes pose un certain nombre de difficultés	27

2.– La cartographie des CRC ne leur permet pas d'exercer leurs missions de manière optimale.	28
3.– Les modalités de recrutement des juridictions financières doivent évoluer pour s'adapter aux nouvelles missions.	29
a) <i>La pyramide des âges des magistrats financiers est déséquilibrée.</i>	29
b) <i>Le recrutement des magistrats de la Cour des comptes au tour extérieur mériterait d'être professionnalisé et diversifié.</i>	30
B.– AFIN DE REMÉDIER AUX PROBLÈMES POSÉS PAR L'ORGANISATION ACTUELLE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES, LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE PROFONDE RÉFORME DE STRUCTURE.	31
1.– Le projet de loi prévoit d'instaurer l'unité organique des juridictions financières.	31
2.– L'unité organique des juridictions financières appelle l'unité statutaire de leurs magistrats.	32
3.– La réorganisation des juridictions financières rendrait nécessaire la création d'une Cour d'appel.	32
C.– SANS DOUTE TROP AMBITIEUX, LE SCHÉMA DE RÉFORME PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI POSE DE RÉELLES DIFFICULTÉS.	33
1.– Le projet de loi pose un problème d'acceptabilité.	33
2.– Le projet de loi prévoit un recours trop large aux ordonnances.	33
D.– LES PRINCIPAUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PROJET DE LOI PEUVENT ÊTRE ATTEINTS PAR DES MOYENS MIEUX ADAPTÉS.	34
1.– Le Premier président de la Cour des comptes a tracé un nouveau chemin de réforme.	34
2.– L'adoption d'une série d'amendements permettrait de donner au projet de loi les inflexions nécessaires.	35
a) <i>La perspective de l'unité organique et statutaire doit être abandonnée.</i>	35
b) <i>En conséquence, il faut veiller à renforcer l'homogénéité et la cohérence des travaux des juridictions financières.</i>	35
c) <i>Si la cartographie des CRC mérite d'être revue, d'autres mesures sont également nécessaires.</i>	37
d) <i>La réforme des juridictions financières ne serait pas complète sans une adaptation de leurs moyens à leurs missions.</i>	38
EXAMEN EN COMMISSION	43
I.– DISCUSSION GÉNÉRALE	43
II.– EXAMEN DES ARTICLES	49
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	79
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR	107

INTRODUCTION

Dans le discours prononcé le 5 novembre 2007 à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Président de la République invitait le Premier président de la haute juridiction financière à « *engager une réflexion collective sur ce que pourraient être les pouvoirs, les moyens et l'organisation nécessaires pour que ce grand organisme d'audit public dont la France a besoin puisse voir le jour et fonctionner sans que ce qui fait la force de l'institution [...] s'en trouve amoindri, mais au contraire décuplé* ».

Hommage doit être rendu au Premier président Philippe Séguin. Ardent défenseur de l'institution qu'il représentait, il était également le plus fervent promoteur d'une réforme visant à adapter les juridictions financières, dans leurs missions comme dans leur fonctionnement, aux nouvelles réalités de la gestion publique.

À ce titre, il est le principal architecte du projet de loi qui, après plusieurs mois de concertations et de réflexion, a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009.

Renvoyé à la commission des Lois, saisie au fond, ce texte fait l'objet du présent avis de la commission des Finances. Le Rapporteur regrette ce choix, estimant qu'il eût sans doute été préférable de constituer une commission spéciale, tant les problématiques soulevées relèvent aussi bien de la commission des Finances que de la commission des Lois.

Ce projet repose sur trois axes principaux.

- En premier lieu, il entend **réorganiser et moderniser les procédures de jugement des ordonnateurs et gestionnaires publics** en confiant à la Cour des comptes les missions jusqu'alors dévolues à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

En effet, l'évolution des règles et des pratiques en matière budgétaire et financière a conduit à un partage croissant de la responsabilité de l'ordonnateur et du comptable, à tel point que la dualité de juridiction – entre d'une part la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes pour le jugement des comptes des comptables publics, et d'autre part la CDBF pour le jugement des ordonnateurs et gestionnaires – ne se justifie plus.

Le projet de loi propose en outre de rendre par principe justiciables de la Cour des comptes les ordonnateurs et gestionnaires élus, qui sont en l'état du droit justiciables par exception de la CDBF.

Il prévoit également d'adapter le régime d'infractions et de sanctions aux nouvelles exigences de la gestion publique.

- La réforme proposée vise par ailleurs à **organiser les missions non juridictionnelles dévolues aux juridictions financières** au regard des nouvelles dispositions constitutionnelles issues de la révision du 23 juillet 2008.

Cette révision a en effet consacré la mission d'assistance de la Cour des comptes auprès du Parlement et du Gouvernement – notamment dans l'évaluation des politiques publiques –, ainsi que le principe de régularité et sincérité de l'ensemble des comptes publics.

- Enfin, le projet de loi envisage une **réorganisation institutionnelle des juridictions financières**.

Leurs missions ont profondément évolué, en raison notamment du nombre croissant d'enquêtes demandées par le Parlement, lesquelles rendent de plus en plus souvent nécessaire la collaboration entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, dès lors que le sujet étudié a des implications à la fois nationales et locales.

Or, l'autonomie reconnue à chaque chambre rend la procédure de réalisation de travaux communs assez lourde et souvent lente. En outre, les travaux des juridictions manquent d'homogénéité.

Afin d'y remédier, le Premier président Philippe Séguin avait proposé l'unité organique des juridictions financières et l'unité statutaire de leurs magistrats, principe repris par le projet de loi. Dans ce schéma, les chambres régionales des comptes (CRC) perdaient leur existence juridique au profit d'une Cour des comptes dont les compétences seraient étendues à l'échelon local, tandis que le corps des magistrats de CRC et celui des magistrats de la Cour fusionnaient.

Particulièrement ambitieuse, une telle réforme doit pouvoir faire l'objet d'un débat au Parlement. Or, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, le projet de loi propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les dispositions relatives à la mise en œuvre de l'unité organique et statutaire. Un renvoi si large aux ordonnances, dans des matières aussi importantes, est difficilement acceptable après l'adoption de la réforme constitutionnelle.

Par ailleurs, la perspective de l'unité organique et statutaire a soulevé un certain nombre d'inquiétudes au sein des juridictions financières. Aussi le Premier président Didier Migaud, successeur de Philippe Séguin, s'est-il prononcé pour l'adoption de modalités d'organisation plus souples et plus à même d'emporter l'adhésion, indispensable, des magistrats et des personnels.

Souscrivant aux objectifs fixés par le Premier président Séguin et à la méthode prônée par le Premier président Migaud, le Rapporteur propose en conséquence à la commission des Finances des modifications substantielles du projet de loi.

I.- ADAPTER LES MISSIONS JURIDICTIONNELLES DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES AUX NOUVELLES EXIGENCES DE LA GESTION PUBLIQUE

A.- LA RESPONSABILITÉ DES ORDONNATEURS ET GESTIONNAIRES PUBLICS : DES AVANCÉES RÉELLES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI

Les articles 1 à 5 du présent projet de loi traitent des missions juridictionnelles des juridictions financières, et plus spécifiquement des dispositions applicables au jugement des ordonnateurs et gestionnaires publics.

Il est ainsi proposé de faire de la Cour des comptes la juridiction unique de laquelle relèveraient, outre les comptables publics⁽¹⁾, les ordonnateurs et gestionnaires publics qui actuellement relèvent de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Le champ des ordonnateurs et gestionnaires justiciables ainsi que la liste des infractions susceptibles d'engager leur responsabilité seraient étendus afin de prendre en compte les nouvelles réalités de la gestion publique.

1.- Consacrer la Cour des comptes comme juridiction unique en matière comptable, budgétaire et financière

● Créée en 1948⁽²⁾, la Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction spécialisée chargée de réprimer les infractions aux règles du droit budgétaire et comptable ainsi que les fautes de gestion commises par les gestionnaires publics. Elle est composée à parité de membres de la Cour des comptes et du Conseil d'État.⁽³⁾

Six décennies d'activité de la CDBF et d'évolution des règles et des réalités de la gestion publique plaident aujourd'hui pour une remise à plat du système de responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires publics.

● Ainsi que le relève l'étude d'impact du projet de loi, « *le bilan du régime de responsabilité des gestionnaires devant la Cour de discipline budgétaire et financière est peu satisfaisant tant aux plans quantitatif que qualitatif* ».

(1) Sous réserve du partage actuel entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (cf. article L. 111-1 du code des juridictions financières).

(2) Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

(3) Article L. 311-2 du code des juridictions financières.

De fait, avec une moyenne d'arrêts rendus annuellement inférieure à trois depuis sa création en 1948⁽¹⁾ – sept pour les années les plus fastes⁽²⁾ –, des procédures souvent lourdes et longues, un champ de compétence limité quant aux infractions pouvant faire l'objet d'une sanction et la quasi-impossibilité de mettre en jeu la responsabilité des élus locaux (cf. *infra*), les membres du Gouvernement demeurant hors du champ des justiciables de la CDBF, le régime actuel de discipline budgétaire et financière se caractérise par sa faiblesse et son inadaptation.

ACTIVITÉ DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Déférés enregistrés au Parquet	24	20	18	18	10	13	18	9	16	22
Classement avant instruction (art. L. 314-3)	10	14	5	17	13	18	12	9	11	9
Affaires mises à l'instruction	24	4	5	–	6	4	4	5	12	11
Classement après instruction (art. L. 314-4 et L. 314-6)	4	21	2	7	10	6	3	3	6	3
Décisions de renvoi	5	3	–	7	2	3	2	3	3	4
Arrêts rendus	7	4	1	3	4	4	4	3	6	3
Affaires en instance au 31 décembre	84	66	76	67	49	35	35	30	34	37

Source : Étude d'impact

• Par ailleurs, le dispositif en vigueur ne semble plus répondre aux nouvelles réalités de la gestion publique, caractérisée par une imbrication de plus en plus poussée des fonctions de comptable et d'ordonnateur, leurs responsabilités respectives s'avérant peu aisées à identifier, tant en ce qui concerne la tenue des comptes que le contrôle de la dépense.

De fait, la **dualité de juridiction** répondant à la *summa divisio* entre d'une part la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRC–CTC) pour le jugement des comptes des comptables publics, et d'autre part la CDBF pour le jugement des ordonnateurs et gestionnaires **ne se justifie plus**.

Le présent projet de loi propose donc de **confier à la Cour des comptes les missions auparavant dévolues à la CDBF, tout en élargissant le champ des justiciables et celui des infractions passibles de sanctions**.

(1) Rapport d'activité 2009 de la CDBF.

(2) En 2009, la CDBF a rendu un arrêt de relaxe et cinq arrêts de condamnation par lesquels 9 gestionnaires publics se sont vus infliger des amendes s'élevant au total à 6 200 euros.

2.– Les conditions d’engagement de la responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires publics : des améliorations bienvenues, mais perfectibles

a) Une adaptation des infractions passibles de sanctions

L’article 4 du présent projet de loi reprend, en les modifiant, les dispositions relatives aux infractions et sanctions actuellement codifiées aux articles L. 313-1 à L. 313-17 du code des juridictions financières (CJF). Quant aux sanctions prononçables, le même article propose la **suppression de l’amende plancher** (150 euros), ceci afin de **laisser au juge la pleine appréciation de la sanction à appliquer**.

Certaines dispositions existantes font l’objet de simples adaptations. D’autres, moins nombreuses, sont entièrement nouvelles.

- Le nouvel article L. 131-17 reprend et adapte les dispositions figurant à l’actuel article L. 313-3. Le fait d’avoir engagé de dépenses sans pouvoir pour le faire est d’ores et déjà passible de sanction. Devient constitutif d’une infraction le fait d’avoir provoqué des charges de comptabilité générale dans les mêmes conditions. Une telle précision est nécessaire dans la mesure où le code actuel ne sanctionne que la méconnaissance des règles relatives aux dépenses, notion exclusivement budgétaire.

- Le nouvel article L. 131-18 reprend et adapte l’article L. 313-4 actuel. Devient constitutif d’une infraction, en plus du non-respect des règles relatives à l’exécution des recettes et des dépenses budgétaires, l’irrespect des règles de comptabilisation des produits et des charges de comptabilité générale. Comme pour l’article précédent, les modifications apportées entendent dépasser la stricte lecture budgétaire.

- Le nouvel article L. 131-19 reprend et complète les dispositions de l’article L. 313-5 actuel. À l’incrimination de défaut de déclaration fiscale est ajoutée l’incrimination de défaut de déclaration sociale auprès des organismes sociaux (URSSAF par exemple).

- Le nouvel article L. 131-20 reprend et complète les dispositions codifiées à l’article L. 313-6. Deux innovations sont introduites :

- alors que le CJF actuel n’incrimine que le fait, pour le gestionnaire, d’avoir attribué à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor public, la collectivité ou l’organisme concerné, le projet de loi propose d’y ajouter le cas de l’avantage injustifié accordé par le gestionnaire à lui-même ;

- est ajoutée l’infraction de favoritisme non intentionnel dans le cadre de l’accès à la commande publique. Il s’agit de clarifier les dispositions applicables entre la responsabilité budgétaire et financière d’une part – dont aurait à connaître la Cour des comptes – et la responsabilité pénale d’autre part. La Cour des comptes serait ainsi amenée à sanctionner les infractions graves ou répétées aux

règles relatives à l'égalité d'accès à la commande publique, dès lors que ces infractions ont eu pour effet – sans élément intentionnel – de procurer à autrui ou à soi-même un avantage injustifié et préjudiciable⁽¹⁾. En revanche, les infractions commises intentionnellement continueraient de relever de la compétence exclusive du juge pénal.

• Le nouvel article L. 131-22 reprend et complète l'actuel article L. 313-7-1. Il précise que le fait d'avoir causé un préjudice – droit existant –, mais également d'avoir « *contribué à causer un tel préjudice* » – droit proposé –, pourra être sanctionné. Par ailleurs le préjudice en question pourra concerner non seulement l'État ou une collectivité territoriale, comme c'est le cas actuellement, mais aussi tous les « *organismes, services ou collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes* ». La nouvelle infraction de « contribution à causer un préjudice » est conditionnée à l'établissement de la méconnaissance, de façon délibérée, d'une obligation de contrôle ou à une faute caractérisée.

• Le nouvel article L. 131-23 détermine le plafond des sanctions applicables aux gestionnaires élus justiciables de la Cour des comptes :

– si l'élu perçoit une indemnité : c'est le montant de l'indemnité maximale légalement applicable à la fonction élective au titre de laquelle l'élu est poursuivi qui servirait de base de calcul ;

– si l'élu ne perçoit pas d'indemnité : l'amende serait alors égale au traitement brut annuel moyen des fonctionnaires de l'État déterminé par voie réglementaire.

• Le nouvel article L. 131-24 crée une **nouvelle infraction constituée par le manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement des collectivités territoriales prévues par les articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales**. Il s'agit ici de permettre la sanction des manquements graves ou répétés ayant eu pour effet de porter atteinte au fonctionnement normal de la collectivité ou d'altérer durablement sa situation budgétaire, fiscale ou financière. Les exemples récents des communes d'Hénin-Beaumont et de Pont-Saint-Esprit tendent à militer pour la reconnaissance d'une telle infraction. En effet, ces deux cas extrêmes ont mis en lumière l'insuffisance du dispositif de sanction existant lorsque les gestionnaires responsables de budgets en déséquilibre méconnaissent sciemment les recommandations de la CRC et s'écartent des orientations et décisions arrêtées par l'autorité préfectorale⁽²⁾.

(1) Serait par exemple sanctionnée l'erreur involontaire de procédure.

(2) Par le recours à des décisions modificatives du budget notamment.

Les mesures de redressement prévues par le code général des collectivités territoriales

• Article L. 1612-5

« Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État dans un délai de trente jours à compter de la transmission prévue aux articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1, le constate et propose à la collectivité territoriale, dans un délai de trente jours à compter de la saisine, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération.

La nouvelle délibération, rectifiant le budget initial, doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions de la chambre régionale des comptes.

Si l'organe délibérant ne s'est pas prononcé dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par la chambre régionale des comptes, qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État dans le département. Si celui-ci s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. »

• Article L. 1612-14

« Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

En cas de mise en œuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable. »

b) La suppression de la clause exonératoire de responsabilité

● L'actuel article L. 313-9 du CJF dispose que les personnes justiciables de la CDBF se voient exonérées de leur responsabilité – et ne sont donc passibles d'aucune sanction –, si elles peuvent se prévaloir :

– d'un ordre écrit donné par leur supérieur hiérarchique ou par la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur ;

– d'un ordre donné personnellement par le ministre concerné ;

– dès lors que ces autorités ont été dûment informées de l'affaire.

● Par ailleurs l'actuel article L. 313-10 du CJF prévoit que les dispositions de l'article L. 313-9 trouvent à s'appliquer aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs groupements qui peuvent exciper d'un ordre écrit donné :

– par leur supérieur hiérarchique ou par la personne légalement habilitée à donner un tel ordre ;

– par le maire, le président du conseil général, le président du conseil régional, le président du conseil exécutif de Corse, le président élu d'un des groupements concernés ;

– dès lors que ces autorités ont été dûment informées de l'affaire.

Dans ce cas, la responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre se substituera à celle du subordonné.

Or l'effet des deux articles précités peut aboutir à exonérer de sa responsabilité une personne ayant reçu un ordre écrit de la part d'une personne elle-même non justiciable de la CDBF (ministre ou élu local), laissant de fait des infractions impunies.

L'article 15 du projet de loi propose de supprimer cette clause exonératoire de responsabilité en procédant à l'abrogation du titre I^{er} du livre III du code des juridictions financières, ce qui va dans le sens de la position du Rapporteur en faveur d'une meilleure prise en compte de la responsabilité.

c) Un élargissement du champ des personnes justiciables par principe en leur qualité d'ordonnateur ou de gestionnaire public

● En l'état actuel du droit, **sont justiciables de la CDBF** en application de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières :

– toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ;

– tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l’État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics, ainsi que des groupements de collectivités ;

– tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d’une chambre régionale ou territoriale des comptes ;

– toute personne qui exerce en fait les fonctions des personnes mentionnées ci-dessus.

En revanche, **ne sont pas justiciables de la CDBF** :

– les membres du Gouvernement ;

– les administrateurs élus des organismes de protection sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes s’ils ne sont pas rémunérés et s’ils n’exercent pas, directement ou par délégation, les fonctions de président ;

– les administrateurs ou agents des associations de bienfaisance assujetties au contrôle de la Cour des comptes ou d’une chambre régionale des comptes s’ils ne sont pas rémunérés et s’ils n’exercent pas les fonctions de président ;

Les personnes titulaires d’un mandat exécutif local ne sont pas justiciables de la CDBF, sauf exceptions strictement définies :

– non-respect de l’obligation de mandater ou d’ordonnancer une somme que la collectivité a été condamnée à payer en vertu d’une décision de justice ⁽¹⁾ ;

– inexécution totale ou partielle d’une décision juridictionnelle ayant provoqué la condamnation à une astreinte ⁽²⁾ ;

– abus de réquisition du comptable public afin de procurer à autrui un avantage injustifié ⁽³⁾.

• Hormis le cas des membres du Gouvernement qui restent en dehors du champ des justiciables de la Cour des comptes (cf. *infra*), **le présent projet propose de rendre justiciables par principe** :

– **les élus gestionnaires publics locaux** que l’article 3 énumère ;

– les administrateurs élus des organismes de protection sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes ;

– les administrateurs ou agents des associations ou organismes de bienfaisance assujettis au contrôle de la Cour des comptes.

(1) Article L. 313-12 du code des juridictions financières.

(2) Article L. 313-7 du code des juridictions financières.

(3) Article L. 313-6 du code des juridictions financières.

Toutefois l'engagement de leur responsabilité est subordonné à la réunion de deux critères cumulatifs :

– être dûment informés du fait que leur décision est susceptible de constituer une infraction ;

– avoir donné un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet.

Par ailleurs, dans un souci de parallélisme avec les dispositions applicables aux membres des cabinets ministériels, il est proposé d'ajouter à la liste des justiciables les membres des cabinets des exécutifs des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Si le Rapporteur tient à saluer les avancées consacrées par le projet de loi quant à la responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires publics, il estime **nécessaire d'assouplir les conditions d'engagement de celle-ci afin de rendre les nouvelles dispositions pleinement opérantes.**

Par ailleurs, **les membres du Gouvernement, actuellement hors du champ des justiciables de la CDBF, resteraient exonérés de toute responsabilité devant la Cour des comptes en leur qualité d'ordonnateurs principaux de l'État.** Une telle situation ne paraît pas pleinement satisfaisante et mérite, à tout le moins, un débat.

B.– RENDRE LE NOUVEAU DISPOSITIF PLEINEMENT OPÉRANT

1.– La responsabilité des membres du Gouvernement : une question qui mérite débat

Il semble possible d'ajouter les membres du Gouvernement à la liste des justiciables de la Cour des comptes, sans pour autant méconnaître les autres modes de responsabilité existants.

Certes le titre X de la Constitution prévoit un mode de responsabilité spécifique des membres du Gouvernement. Toutefois, il ne concerne que leur responsabilité pénale. Or les infractions dont les juridictions financières ont à connaître ne constituent ni des crimes ni des délits. Elles ne relèvent donc pas de la Cour de justice de la République.

Par ailleurs, on ne peut soutenir que l'existence d'un mode de responsabilité politique des membres du Gouvernement devant le Parlement⁽¹⁾ serait exclusif de tout autre. Il s'agit en effet d'un mode de responsabilité collégial, fondé sur des considérations politiques et non d'un mécanisme de responsabilité individuel fondé sur la commission d'infractions.

(1) *Articles 20, 49 et 50 de la Constitution du 4 octobre 1958.*

Plusieurs pays disposent de mécanismes de mise en cause, devant les juridictions financières, de la responsabilité des ministres en leur qualité d'ordonnateurs. Tel est le cas :

– au Portugal, où toute personne qui administre, mandate ou manie des fonds publics est justiciable de l'institution supérieure de contrôle ;

– en Italie, où toute personne en situation de « rapport de service » avec les fonds publics est justiciable des juridictions financières, les ministres pouvant voir leur responsabilité engagée devant une institution analogue à la Cour de discipline budgétaire et financière.

Rappelons enfin que dans son discours prononcé à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Président de la République appelait de ses vœux « *un contrôle plus rigoureux, une évaluation systématique, une responsabilité mieux affirmée à laquelle nul ne doit être soustrait* ».

Le Rapporteur ne méconnaît par les difficultés techniques dont une telle évolution serait porteuse. Il conviendrait notamment d'**adapter les mécanismes de saisine de la Cour des comptes** – en réduisant le nombre des autorités ayant qualité pour la saisir et en limitant strictement le cadre temporel des saisines – **afin d'éviter tout risque de paralysie de l'action gouvernementale et toute tentative d'instrumentalisation** de la procédure.

Il pourrait ainsi être envisagé de confier aux seuls Premier ministre et au Premier président de la Cour des comptes la possibilité de saisir celle-ci pour des faits imputables aux membres du Gouvernement. En outre, il conviendrait que la Cour des comptes traite de telles saisines en priorité et que celles-ci ne puissent intervenir au cours des six mois précédant une élection à caractère national.

2.– Pour une mise en cause effective de la responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires publics

Un régime de sanction doit être crédible. Si, du fait de critères trop restrictifs d'engagement de sa responsabilité, le justiciable est assuré d'échapper à cette sanction, celle-ci perd tout caractère pédagogique et dissuasif. Or il apparaît **que la double condition exigée pour mettre en cause la responsabilité des gestionnaires publics locaux viderait de sa substance le principe même de leur responsabilisation et rendrait pratiquement impossible toute poursuite.**

La condition selon laquelle l'autorité politique locale doit, pour pouvoir être poursuivie, avoir été dûment informée que l'acte ou l'agissement en cause aboutira nécessairement à la commission d'une infraction, doit être conservée. Elle permet en effet d'éviter qu'un élu local, qui exerce cette fonction d'ordonnateur mais dont ce n'est pas le métier et qui n'est donc pas un professionnel de la gestion publique, se retrouve poursuivi alors que ses services, techniquement compétents, ne l'auraient pas avisé que l'acte ou l'agissement en cause aboutissait nécessairement à commettre une infraction.

En revanche **la condition supplémentaire de l'exigence d'un ordre écrit paraît devoir être abandonnée**, sauf à rendre purement virtuelle la mise en cause de la responsabilité des justiciables.

Deux raisons militent pour cet abandon.

En l'état actuel du droit, cette condition est nécessaire pour que joue la clause exonératoire de responsabilité prévue par les articles L. 313-9 et L. 313-10 du CJF. Mais le projet de loi retient que le gestionnaire public est désormais justiciable par principe, et non plus par exception comme précédemment. D'autre part, le projet de loi entend abroger les articles relatifs à la clause exonératoire de responsabilité (cf. *supra*). Il en résulte que le fonctionnaire ne peut plus échapper à sa responsabilité propre en excipant d'un ordre écrit reçu d'un supérieur. Si la mention d'un ordre écrit pouvait permettre à un fonctionnaire d'échapper à la mise en jeu de sa responsabilité, elle ne se justifie plus lorsqu'il s'agit d'en faire la condition pour pouvoir engager la responsabilité d'un gestionnaire, désormais justiciable par principe de la Cour en matière de discipline budgétaire et financière.

En outre, cette condition spécifique aurait pour effet d'introduire une inégalité de régime entre les justiciables :

– s'ils sont élus et s'ils ont été dûment informés, seul l'ordre écrit qu'ils auraient donné les rendrait justiciables ;

– s'ils ne sont pas élus, tout acte ou agissement irrégulier les rendrait justiciables.

C'est pourquoi le Rapporteur proposera un amendement tendant à supprimer le caractère « écrit » de l'ordre donné par le gestionnaire public.

C.– LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS : LE GRAND OUBLIÉ DE LA RÉFORME

1.– La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics : pour un dispositif simple, efficace et responsabilisant

Si le projet de loi présente des avancées réelles concernant la responsabilisation des ordonnateurs et gestionnaires publics, il reste muet quant au jugement des comptes des comptables. Certes l'étude d'impact souligne que « *le dispositif juridique [...] détaillant les règles de mise en cause de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables tel qu'il fonctionne aujourd'hui apparaît tout à la fois inadapté et inefficace* ». Pour autant, le projet de loi ne contient aucune disposition relative aux comptables.

Notamment régi par l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, le régime actuel de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics est théoriquement sévère puisqu'il repose sur le principe d'une responsabilité automatique. En réalité il s'avère largement virtuel, le comptable mis en débet ⁽¹⁾ bénéficiant quasi systématiquement d'une remise gracieuse, totale ou partielle, de la part du ministre dont il relève ⁽²⁾. Dans ce cas, les sommes allouées en remise gracieuse sont supportées soit par le budget de l'organisme public intéressé, soit par le budget de l'État ⁽³⁾.

REMISES GRACIEUSES RELATIVES AUX DÉBATS JURIDICTIONNELS

Année de notification de la décision de remise gracieuse	Nombre de dossiers de demande en remise gracieuse	Montants des demandes en remise gracieuse (en euros)	Montants laissés à charge des comptables (en euros)	Moyenne des laissés à charge (en euros)
2003	363	40 873 495	571 182	1 573
2004	313	45 211 900	781 495	2 497
2005	240	25 148 945	76 176	317
2006	262	42 335 444	1 866 281	7 123
2007	255	15 359 873	280 387	1 100
2008	197	39 218 032	150 231	763
2009	242	33 163 322	440 859	1 822

Source : Direction générale des finances publiques

Ainsi que le relevait le Premier président Didier Migaud lors de son audition par la commission des Lois le 7 juillet dernier, « *le système actuel offre le dernier exemple de justice retenue en vigueur dans notre pays, le ministre pouvant priver de toute portée une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée – en l'occurrence un débet prononcé par le juge [...] ce qui conduit à démobiliser les magistrats financiers et à déresponsabiliser les comptables publics* ».

Le Rapporteur estime nécessaire de débattre de ce sujet. Une réforme du système actuel pourrait être envisagée, qui passerait par la création d'un dispositif simple, efficace, vertueux et responsabilisant. Le comptable dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu pourrait, par exemple, acquitter une amende proportionnelle à son traitement, tandis que le système de remise gracieuse serait supprimé.

(1) Situation d'un comptable public ou d'un comptable de fait déclaré débiteur d'un organisme public à raison d'irrégularités commises dans la gestion ou la conservation de deniers (déficit de caisse, recette non recouvrée, dépenses payées irrégulièrement etc.).

(2) D'après les informations que le Rapporteur a pu recueillir, le taux de remise atteindrait 95 %.

(3) Décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés.

2.– Réviser les seuils d'apurement administratif : pour un meilleur partage des tâches entre les juridictions financières et les comptables supérieurs du Trésor

Les seuils actuels d'apurement administratif, peu élevés, laissent à la charge des juridictions financières un **nombre de comptes à juger important en volume mais dont le poids financier est globalement faible**. Les juridictions financières sont alors conduites à mobiliser des moyens considérables pour le contrôle d'organismes ne présentant pas d'enjeux majeurs.

Aux termes de l'article L. 211-2 du CJF, sont ainsi soumis à l'apurement administratif :

- les communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 750 000 euros, ainsi que leurs établissements publics ;
- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) regroupant une population inférieure à 3 500 habitants ;
- les associations syndicales autorisées et les associations de remembrement.

De fait, de nombreux organismes restent exclus du champ de l'apurement administratif et sont donc soumis au juge des comptes alors que leurs budgets sont généralement modestes : ainsi les comptes des groupements incluant d'autres collectivités ou organismes que des communes (par exemple, les syndicats mixtes ouverts) et ceux des établissements publics locaux d'enseignement ne sont pas concernés par ce mécanisme.

Dans un objectif de simplification des procédures et d'allègement nécessaire des charges et des contrôles sur les petites et moyennes collectivités et établissements territoriaux, le Rapporteur propose donc :

- d'étendre le champ des organismes soumis au régime de l'apurement administratif (collectivités de taille plus importante, établissements publics locaux d'enseignement) ;
- de relever progressivement les seuils d'apurement administratif.

Au total, un tel relèvement des seuils permettrait de **recentrer l'activité de contrôle juridictionnel** sur les comptes des collectivités et établissements publics locaux les plus importants, **sans pour autant diminuer la qualité du contrôle** opéré par les chambres régionales des comptes.

En effet, outre leurs compétences traditionnelles qu'elles continueraient d'exercer, y compris sur les organismes soumis à l'apurement (contrôle budgétaire, jugement des comptes), elles conserveraient un « droit d'évocation » à

l'endroit des comptes soumis à apurement administratif⁽¹⁾. **Enfin, elles demeurent seules compétentes pour exercer la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable suite à un arrêté de charge provisoire pris par le comptable supérieur du Trésor, et pour les procédures de gestion de fait.**

(1) Article D. 231-28 du code des juridictions financières : « Lorsque la chambre régionale des comptes décide par jugement motivé, après réquisition du ministère public d'exercer son droit d'évocation, celui-ci peut porter non seulement sur les comptes non encore apurés par les trésoriers-payeurs généraux ou receveurs des finances, mais également sur ceux apurés depuis moins de six mois. Ce délai s'apprécie à compter de la notification aux comptables des décisions d'apurement qui sont adressées simultanément à la chambre régionale des comptes. ».

II.- LE PROJET DE LOI CONSACRE LES MISSIONS NON JURIDICTIONNELLES DE LA COUR DES COMPTES

L'article 9 du projet de loi propose l'instauration d'une unité organique entre les juridictions financières, prenant la forme d'une fusion de la Cour des comptes et des actuelles chambres régionales des comptes au sein d'une structure juridique unique, dénommée Cour des comptes (cf. *infra*).

Les dispositions applicables aux missions non juridictionnelles de la Cour des comptes, telles qu'envisagées par les articles 6, 7 et 8 du projet de loi, se plaçaient dans une telle perspective.

Or si le Premier président Migaud a réaffirmé son adhésion aux objectifs fixés par le projet de loi, il a toutefois proposé l'abandon du principe d'unité organique, estimant que ces objectifs pourraient être atteints *via* des modalités plus souples et plus acceptables.

Par ailleurs, une partie substantielle des articles 7 et 8 se trouve satisfaite par la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, déposée par le Président de l'Assemblée nationale et actuellement en deuxième lecture au Sénat.

Au total, l'abandon de l'unité organique et la « concurrence » d'un texte ayant vocation à être définitivement adopté avant le présent projet de loi rendent sans objet une partie non négligeable des dispositions inscrites au chapitre II du texte proposé par le Gouvernement ⁽¹⁾.

A.- L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES ENQUÊTES

● Issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution consacre les missions non juridictionnelles de la Cour des comptes. Parmi elles figure l'assistance au Parlement et au Gouvernement, notamment dans l'évaluation des politiques publiques.

L'alinéa 2 de l'article 7 tire les conséquences de ces dispositions nouvelles en faisant de la Cour l'institution de référence, mais non unique, en ce domaine. En effet, le dispositif proposé mentionne la « contribution » de la haute juridiction financière à cette évaluation, ce qui implique qu'il ne s'agit pas là d'une compétence exclusive ⁽²⁾.

(1) Chapitre II : Dispositions applicables aux missions non juridictionnelles de la Cour des comptes

(2) Alinéa 2 de l'article 7 : « La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques dans les conditions prévues par le présent code [des juridictions financières]. ».

L'alinéa 4 de l'article 8 dresse la liste des instances susceptibles de saisir la Cour des comptes d'une demande d'évaluation des politiques publiques :

– le président de l'Assemblée nationale ;

– le président du Sénat ;

– le président de toute instance créée par l'une des deux assemblées ou conjointement par les deux assemblées et spécifiquement chargée de l'évaluation des politiques publiques. Une telle disposition permet de combler le « vide » laissé par la censure du Conseil constitutionnel suite à l'adoption de la résolution du 29 mai 2009 modifiant le Règlement de l'Assemblée nationale, laquelle prévoyait de permettre au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de recourir à la Cour des comptes en cette matière. Le Conseil constitutionnel avait en effet considéré qu'« *il n'appartient par au règlement mais à la loi de déterminer les modalités selon lesquelles un organe du Parlement peut demander cette assistance* » de la Cour des comptes.

● Par ailleurs, l'article 8 du projet de loi détaille les procédures relatives aux demandes d'enquête que le Parlement et le Gouvernement sont susceptibles de formuler auprès de la Cour des comptes.

Parmi les institutions parlementaires habilitées à formuler de telles demandes, figureraient les présidents des deux assemblées ainsi que les présidents des commissions permanentes « *dans le domaine de leur compétence* ».

Réciproquement, et conformément à au principe d'équidistance de la Cour des comptes entre le Parlement et le Gouvernement, le Premier ministre aurait également la possibilité de saisir la haute juridiction financière de demandes d'enquête ⁽¹⁾.

B.– LA CERTIFICATION DES COMPTES

● L'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), la Cour des comptes assure désormais la certification des comptes de l'État. L'alinéa 3 de l'article 7 du projet de loi tire les conséquences de ces dispositions en consacrant cette mission de certification au sein du code des juridictions financières. Par ailleurs la loi organique de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005 (LOLFSS) dispose que la Cour des comptes certifie les comptes de la sécurité sociale ⁽²⁾.

(1) Alinéa 8 de l'article 8.

(2) Disposition codifiée à l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale.

En revanche, rien n'est encore prévu s'agissant de la certification des comptes des collectivités territoriales. Ainsi, l'étude d'impact relève qu'« *il n'existe à l'heure actuelle aucun dispositif obligatoire de contrôle légal et de vérification des comptes des collectivités et établissements publics locaux, à la différence de la situation qui prévaut dans la plupart des grands pays de l'Union européenne (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Danemark, Grèce, Allemagne, Italie, Suède, Espagne)* ».

C'est pourquoi l'article 12 du projet de loi propose la coordination, par la Cour des comptes, d'une expérimentation en ce sens ⁽¹⁾.

● L'expérimentation concernerait les collectivités territoriales et leurs groupements, sous réserve qu'ils y soient candidats et que leurs produits de fonctionnement de l'exercice 2008 excèdent 200 millions d'euros.

Environ 150 collectivités et groupements vérifieraient ce dernier critère :

- toutes les régions à l'exception de la Guyane ;
- 88 départements ;
- une vingtaine de communes ;
- une vingtaine de groupements.

L'expérimentation se déroulerait en deux phases successives :

– pendant trois ans, la Cour mettrait en place les outils nécessaires à la certification, notamment des référentiels de comptabilité communs ;

– puis, pendant cinq ans, se déroulerait l'expérimentation proprement dite.

● Si la certification des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements semble aller « dans le sens de l'histoire », et si les comparaisons à l'échelle européenne plaident en sa faveur, il faut toutefois signaler qu'elle suscite **un certain nombre d'interrogations**.

La question des moyens est particulièrement sensible. À l'évidence, les juridictions financières ne sont pas suffisamment dotées en personnel pour assumer, en plus de leurs missions, la certification des comptes de l'ensemble des collectivités territoriales, dans l'hypothèse d'une généralisation de l'expérimentation au terme des huit ans. Le recours à des cabinets privés, dont les travaux seraient centralisés par la Cour des comptes, serait dans ce cas probable ; or, les collectivités territoriales craignent – sans doute légitimement – d'avoir à rémunérer elles-mêmes leurs commissaires aux comptes.

(1) Cette expérimentation se déroulerait dans le cadre prévu par l'article 37-1 de la Constitution, qui dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

● Au-delà de ces interrogations sur les conséquences d'une éventuelle généralisation, les conditions de l'expérimentation elle-même pourraient être améliorées.

Il serait en effet souhaitable d'y **associer davantage l'échelon local** :

– d'une part en précisant que la **coordination de l'expérimentation par la Cour se ferait en liaison avec les CRC**, qui disposent d'une expertise en matière de comptabilité locale dont la Cour aurait tort de se priver ;

– d'autre part en prévoyant que **la liste des collectivités éligibles à l'expérimentation est arrêtée par le ministre chargé des collectivités territoriales sur avis conforme du comité des finances locales (CFL)**. L'alinéa 2 de l'article 12 prévoit l'intervention du seul ministre ; or, en raison de sa composition plurielle (élus nationaux, élus locaux, représentants de l'État), le CFL serait mieux à même d'établir une liste consensuelle, en fonction de critères collégalement discutés.

● Enfin, le Rapporteur proposera de compléter le dispositif de certification en tirant les conséquences de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (loi dite HPST), qui dispose que la Cour des comptes ou les commissaires aux comptes certifient les comptes de certains établissements de santé, définis par décret ⁽¹⁾.

Dans le respect des normes communautaires relatives à la libre prestation de services, il serait proposé de **confier à la Cour une compétence exclusive** ⁽²⁾ **de certification des comptes des établissements publics de santé les plus importants**.

Seraient ainsi concernés les établissements dont les recettes d'exploitation du compte principal pour l'année 2009 sont supérieures à 700 millions d'euros, les commissaires aux comptes certifiant les comptes des autres établissements soumis à obligation de certification.

(1) Article 17 de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

(2) Ou un « droit exclusif » au sens du droit communautaire et français de la commande publique.

Concrètement, la Cour des comptes assurerait la certification des comptes des six plus grands établissements, soit : le Centre hospitalier régional universitaire de Lille, le Centre hospitalier universitaire de Toulouse, le Centre hospitalier régional universitaire de Bordeaux, l'Assistance publique–Hôpitaux de Marseille, les Hospices civils de Lyon et l'Assistance publique–Hôpitaux de Paris (AP-HP).

Par ailleurs, afin de permettre une bonne répartition de la charge de travail entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, serait également prévue une délégation possible de cette compétence de certification aux CRC concernées, la mission d'ensemble restant supervisée par la Cour.

C.– L'INFORMATION DES CITOYENS

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « *par ses rapports publics, [la Cour des comptes] contribue à l'information des citoyens* ». Si aucune disposition spécifique ne figure dans le présent projet de loi, le Rapporteur estime nécessaire d'améliorer les procédures actuellement en vigueur.

● Sur la procédure relative à la communication par la Cour des comptes de ses observations, il conviendrait de :

– rendre destinataires des observations de la Cour les « organismes et entreprises » susceptibles de voir leur gestion contrôlée par celle-ci ;

– prévoir une possibilité de publication de tels travaux, sous réserve de la préservation des secrets protégés par la loi.

● En outre, il s'agirait de préciser que le rapport public annuel comporte une présentation des suites données aux observations définitives formulées par les juridictions financières. Une telle disposition donnerait un fondement légal à la pratique qui s'est développée depuis 2007 consistant à consacrer, au sein du rapport public annuel, une partie dédiée à l'étude des suites réservées aux observations de la Cour par leurs destinataires.

Toutefois, le Rapporteur tient à rappeler que le suivi efficace et vigilant des suites données aux observations de la Cour des comptes supposerait également **que le Parlement se saisisse pleinement des dispositions existantes**, et notamment de celles inscrites à l'article 58 de LOLF, lequel dispose que « *le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat* ».

D.– DES DISPOSITIONS DEVENUES PARTIELLEMENT CADUQUES

- L'article 8 du présent projet de loi organise l'assistance de la Cour des comptes au Parlement (alinéas 3 à 6) et au Gouvernement (alinéas 7 et 8) dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Or les modalités d'une telle assistance au Parlement sont prévues par l'article 3 de la proposition de loi dite « Accoyer » tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, adoptée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture le 28 juin 2010⁽¹⁾.

Il convient de s'assurer que des dispositions de même objet figurant dans deux textes différents – la proposition de loi dite « Accoyer » d'une part, le présent projet de loi d'autre part – n'entrent pas en contradiction. Aussi le Rapporteur proposera la suppression des alinéas 3 à 6 de l'article 8.

- Par ailleurs, la même proposition de loi n'a pas entendu modifier l'actuel article L. 132-4 du code des juridictions financières relatif aux modalités de saisine de la Cour des comptes de demandes d'enquêtes par le Parlement⁽²⁾.

Par conséquent, les alinéas 1 et 2 de l'article 8 deviendraient sans objet, le Rapporteur proposant néanmoins de les modifier afin d'étendre le champ des enquêtes susceptibles d'être demandées à la Cour des comptes par le Parlement : il serait ainsi précisé que de telles demandes peuvent porter sur les organismes et services soumis au contrôle de toute juridiction financière – Cour des comptes, CRC, CTC –, et pas uniquement à celui de la seule Cour des comptes. Parallèlement, une proposition similaire concernerait les demandes d'enquête formulées par le Premier ministre.

(1) *Texte adopté n° 499.*

(2) *Article L. 132-4 du code des juridictions financières : « La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances et par les commissions d'enquête du Parlement sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle, ainsi que des organismes et entreprises qu'elle contrôle en vertu des articles L. 133-1 et L. 133-2. ».*

III.— LA NÉCESSAIRE RÉORGANISATION DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES POURRAIT EMPRUNTER UN CHEMIN DIFFÉRENT DE CELUI ENVISAGÉ PAR LE PROJET DE LOI.

A.— L'ORGANISATION ACTUELLE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES APPARAÎT MAL ADAPTÉE À LEURS MISSIONS, QUI SE SONT RENOUVELÉES.

1.— L'autonomie des chambres régionales et territoriales des comptes pose un certain nombre de difficultés.

● Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRC-CTC) sont des juridictions autonomes, indépendantes de la Cour des comptes. Créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (dite « loi Defferre »), les CRC exercent, chacune dans son ressort ⁽¹⁾, les missions suivantes :

– jugement des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements ⁽²⁾ ;

– contrôle budgétaire des mêmes personnes ;

– examen de leur gestion.

● Les CRC ne sont donc pas compétentes à l'égard des services déconcentrés de l'État, dont le contrôle incombe à la seule Cour des comptes. L'étude d'impact annexée au projet de loi relève que les CRC « *seraient pourtant les plus à même d'exercer un tel contrôle* ».

● Chaque chambre étant autonome, elle détermine elle-même ses méthodes de travail. Si les compétences de jugement des comptes et de contrôle budgétaire sont bien encadrées par le code des juridictions financières (CJF), les chambres ont davantage de latitude s'agissant de l'examen de la gestion. Le manque d'harmonie dans les méthodes de travail ne permet pas, selon l'étude d'impact, « *de garantir une égalité de traitement entre différentes collectivités de même type* ».

● **Mais c'est sans doute dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques que l'organisation actuelle des juridictions financières est la plus problématique.** Cette mission, dévolue à la Cour par l'article 47-2 de la Constitution mais aussi par l'article 58 de la LOLF (cf. *supra*), implique l'étude de sujets dépassant le champ de compétence de la seule Cour des comptes. L'étude

(1) Chapitre I^{er} du titre I^{er} de la première partie de livre II du code des juridictions financières. La deuxième partie du même livre traite des chambres territoriales des comptes, qui exercent dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie des compétences adaptées aux statuts particuliers de ces territoires.

(2) Ainsi que des organismes auxquelles les collectivités territoriales et leurs établissements apportent un concours financier ou dans lesquels ils sont significativement impliqués (détention d'une part majoritaire du capital ou des voix, notamment).

d'impact estime que celle-ci n'est à l'heure actuelle « *pas en mesure de répondre aux demandes d'enquête du Parlement lorsqu'elles portent sur des politiques conduites aux niveaux national et local* ». En 2008, la Cour a ainsi été contrainte de décliner trois demandes d'enquête formulées par le Parlement, par exemple sur la gestion par les régions du fonds social européen.

Des travaux communs à la Cour et aux CRC-CTC peuvent néanmoins être conduits, grâce notamment à la mise en place de formations inter-juridictions (FIJ) par l'ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 modifiant le code des juridictions financières. Mais le déroulement des enquêtes communes se heurte au manque d'homogénéité des méthodes évoqué précédemment, ainsi qu'à la lourdeur des procédures – dans le cadre d'une FIJ, chacune des juridictions délibère sur les travaux qu'elle conduit, avant adoption de la synthèse de ces travaux par la FIJ. En conséquence, ainsi que le déplore l'étude d'impact, « *les enquêtes communes prennent au minimum de deux à trois ans* ». En outre, la participation aux enquêtes communes se fait sur la base du volontariat des CRC ; or, les CRC volontaires ne sont pas nécessairement celles qui comptent dans leurs ressorts les échantillons de collectivités et établissements publics les plus pertinents pour l'enquête concernée.

2.– La cartographie des CRC ne leur permet pas d'exercer leurs missions de manière optimale.

• L'article L. 210-1 du CJF dispose qu' « *il est créé dans chaque région une chambre régionale des comptes* ». La France métropolitaine compte donc 22 CRC, auxquelles il faut ajouter, pour l'outre-mer :

– quatre CRC, avec une seule implantation – en Guadeloupe –, pour les trois régions françaises d'Amérique (Guadeloupe, Guyane et Martinique) ;

– six chambres territoriales des comptes (CTC) pour Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. S'il existe bien six entités juridiques, seules les CTC de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie ont une implantation dédiée.

• Bien que permettant une utile proximité géographique avec les contrôlés, l'organisation du réseau métropolitain ⁽¹⁾ des CRC pose des difficultés, appelées à s'aggraver du fait de la tendance au développement des travaux communs. En effet, **certaines chambres comptent trop peu de magistrats pour pouvoir mener à bien l'ensemble des missions, complexes et variées, qui sont aujourd'hui celles des CRC**. Onze chambres comptent moins de dix magistrats, certaines n'en comptant que quatre (Corse) ou cinq (Limousin). Ainsi que le relève l'étude d'impact, « *cette situation ne permet pas aux personnels de contrôle de se spécialiser suffisamment [...] ou de constituer des équipes pluridisciplinaires* ».

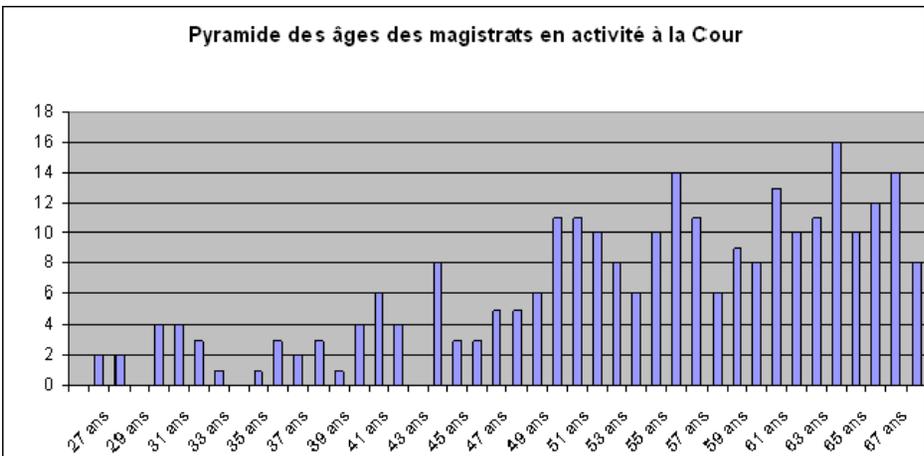
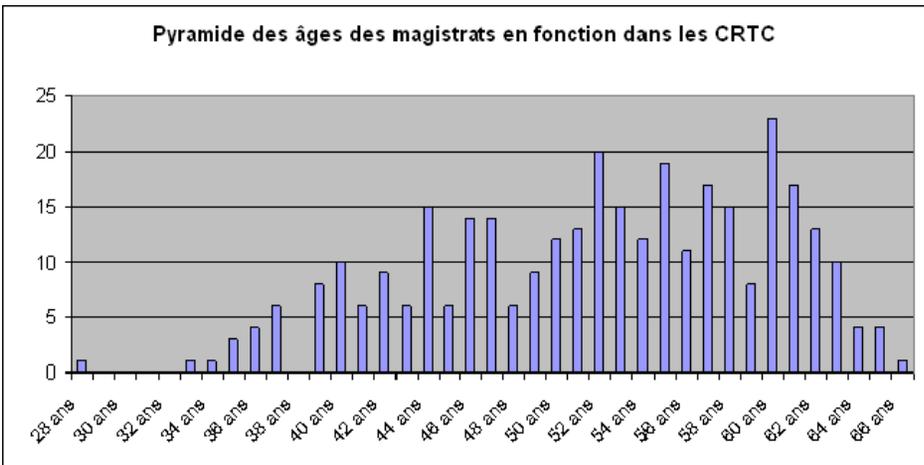
(1) La situation géographique des chambres ultramarines ne permet pas de raisonner dans les mêmes termes.

● Par ailleurs, l'effectif des plus petites chambres ne suffit pas toujours à garantir le droit à une procédure de jugement équitable, au sens extensif que lui confère l'interprétation par la Cour européenne des droits de l'homme de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans une chambre comptant quatre magistrats – et sachant que le rapporteur ne participe pas au délibéré –, l'absence de l'un des trois autres magistrats peut suffire à remettre en cause le caractère collégial du jugement.

3.– Les modalités de recrutement des juridictions financières doivent évoluer pour s'adapter aux nouvelles missions.

a) *La pyramide des âges des magistrats financiers est déséquilibrée.*

Les deux graphiques ci-dessous illustrent bien ce déséquilibre, **au détriment des jeunes magistrats.**



Source : Étude d'impact

Ce déséquilibre est particulièrement marqué à la **Cour des comptes**. Les jeunes magistrats sont recrutés – au grade d’auditeur – à la sortie de l’École nationale d’administration (ENA). Or, la réduction du nombre d’élèves par promotion de l’ENA entraîne mécaniquement une réduction du nombre d’auditeurs accueillis chaque année par la Cour. La proportion des conseillers maîtres, les plus anciens dans le corps, est aujourd’hui de 49 %. Selon l’étude d’impact, « *si aucune réforme du recrutement n’était faite, ils en représenteraient près de 65 % dans dix ans et plus de 70 % dans vingt ans* ». Or, poursuit l’étude d’impact, « *des institutions comme celles-ci qui ne recrutent pas suffisamment de jeunes agents risquent de voir leur dynamisme affaibli et leur équilibre menacé* ».

S’agissant des **CRC-CTC**, un effort de recrutement doit également être consenti. Sans recrutement complémentaire – en plus des recrutements annuels des conseillers à la sortie de l’ENA –, le nombre moyen de magistrats par chambre diminuerait de 12,3 en 2010 à 11 en 2015, puis seulement 7 en 2022.

b) Le recrutement des magistrats de la Cour des comptes au tour extérieur mériterait d’être professionnalisé et diversifié.

- Le CJF permet au Gouvernement de pourvoir chaque année par la voie du **tour extérieur** jusqu’à un quart des vacances de postes dans le grade de conseiller référendaire, et jusqu’à un tiers des vacances dans le grade de conseiller maître.

L’article L. 122-6 du code prévoit que ces nominations au tour extérieur sont nécessairement précédées d’un avis du Premier président de la Cour des comptes, qui tient compte de l’expérience de l’intéressé et des besoins du corps. Mais si l’avis du Premier président est rendu public, il ne lie pas l’autorité de nomination.

Il peut donc arriver que les nominations au tour extérieur ne correspondent pas parfaitement aux besoins de la Cour. En outre, le lien de proportionnalité entre les nominations au tour extérieur et les vacances dans le grade aboutit nécessairement à augmenter, chaque année, la proportion de conseillers maîtres.

- Les **nouvelles missions de la Cour** des comptes, en particulier en matière d’évaluation des politiques publiques, rendent nécessaire le recrutement de magistrats pouvant faire bénéficier l’institution de leur expérience dans ce domaine, expérience que n’ont pas nécessairement les auditeurs recrutés à la sortie de l’ENA – du fait de leur âge moyen –, ni les magistrats nommés au tour extérieur – souvent recrutés au sein des cadres de la fonction publique –. Il faut préciser à ce stade que la Cour recrute depuis quelques années – en qualité d’experts et non de magistrats – des personnes exerçant dans le secteur privé, pour assister les magistrats dans le processus de certification des comptes de l’État.

B.– AFIN DE REMÉDIER AUX PROBLÈMES POSÉS PAR L'ORGANISATION ACTUELLE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES, LE PROJET DE LOI PROPOSE UNE PROFONDE RÉFORME DE STRUCTURE.

1.– Le projet de loi prévoit d'instaurer l'unité organique des juridictions financières.

● Afin d'assurer une plus grande cohérence, une plus grande homogénéité et une plus grande célérité des travaux des juridictions financières, notamment dans le cadre des enquêtes communes à la Cour des comptes et aux CRC, l'article 9 du projet de loi propose de **fusionner en une seule entité juridique – dénommée Cour des comptes – l'actuelle Cour des comptes et les actuelles CRC** ⁽¹⁾.

La future Cour des comptes comprendrait :

– des « chambres à Paris », correspondant aux actuelles chambres de la Cour, au nombre de sept, spécialisées par secteur d'action publique ;

– des « chambres en régions », dénommées chambres des comptes.

Les chambres des comptes exerceraient seules dans leur ressort les compétences suivantes :

– jugement des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

– jugement des gestionnaires et ordonnateurs locaux, dans les conditions prévues au II de l'article L. 131-14 du CJF tel qu'issu de la rédaction prévue par l'article 3 du présent projet de loi (cf. *supra*) ;

– contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements ;

– contrôle de leur gestion.

Ces compétences s'exerceraient, « aux termes de l'alinéa 4 de l'article 9, *« sans préjudice des autres missions qui peuvent leur être confiées au sein de la Cour des comptes, et dans le respect du pouvoir d'organisation des travaux exercé par son Premier président* ». L'objet de la réforme, on le voit, est bien de confier au Premier président un rôle d'organisation des travaux qu'il ne peut aujourd'hui exercer dans les CRC.

(1) Le projet de loi ne prévoit pas de modifier le statut des CTC, qui resteraient des juridictions autonomes.

• L'article 9 précise par ailleurs que « *les chambres en région [...] ont un ressort interrégional, sauf si des particularités géographiques justifient un ressort différent* ». L'objectif est de permettre **un regroupement des actuelles CRC, afin de permettre aux futures chambres en région d'atteindre la masse critique nécessaire au bon accomplissement de leur mission.**

Si l'article 9 prévoit la fixation par décret du ressort et du siège des futures chambres en région, l'étude d'impact envisage trois schémas de regroupement, dans lesquelles les 22 chambres actuelles seraient rassemblées en six, huit ou dix unités.

2.– L'unité organique des juridictions financières appelle l'unité statutaire de leurs magistrats.

La disparition de la distinction juridique entre Cour des comptes et CRC rendrait difficilement compréhensible le maintien de la dualité de statuts existant actuellement.

L'article 10 du projet de loi pose en conséquence les principes d'une **fusion du corps des magistrats de la Cour des comptes et des magistrats de CRC**. L'exposé des motifs indique que « *le maintien de deux corps de magistrats distincts n'apparaît pas soutenable pour assumer des missions proches, dans un contexte général de réduction du nombre de corps de la fonction, publique, de développement de la réflexion par métier et de gestion des ressources humaines* ». L'objectif est donc de donner à la future Cour des comptes la souplesse nécessaire, dans la gestion des ressources humaines, pour l'exercice de ses diverses missions.

L'article 10 doit se lire conjointement avec l'article 13, qui prévoit des modalités transitoires concernant trois grades qui seraient progressivement mis en extinction par la fusion des corps (conseiller, premier conseiller, président de section).

3.– La réorganisation des juridictions financières rendrait nécessaire la création d'une Cour d'appel.

Actuellement, en application de l'article L. 245-1 du CJF, les décisions juridictionnelles des CRC sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes.

Les décisions juridictionnelles rendues par la Cour des comptes sont quant à elles susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, qu'il s'agisse de décisions rendues en appel ou en première instance.

L'unité organique des juridictions financières aboutirait donc à supprimer un degré de juridiction, s'agissant des décisions rendues par les chambres en région : l'appel devant la Cour des comptes ne serait plus possible, les chambres en région étant des composantes de la Cour, et non plus des juridictions distinctes d'elle.

L'article 11 prévoit donc la création d'une Cour d'appel des juridictions financières, **compétente pour connaître des décisions juridictionnelles rendues en première instance par la Cour des comptes** ⁽¹⁾.

Présidé par un magistrat de la Cour des comptes ayant exercé les fonctions de président de chambre, la Cour d'appel serait composée d'un nombre égal de conseillers d'État, de conseillers à la Cour de cassation et de conseillers maîtres à la Cour des comptes, tous élus pour six ans renouvelables par leur juridiction d'origine.

C.– SANS DOUTE TROP AMBITIEUX, LE SCHÉMA DE RÉFORME PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI POSE DE RÉELLES DIFFICULTÉS.

1.– Le projet de loi pose un problème d'acceptabilité.

La perspective de l'unité organique et statutaire soulève un certain nombre d'inquiétudes au sein des juridictions financières, que le Rapporteur a pu constater au cours de ses auditions (cf. la liste *infra*) :

– distension du lien territorial entre contrôleurs et contrôlés, jugé nécessaire à la bonne appréhension des problématiques locales ;

– crainte de voir les futures chambres en région délaisser leurs activités classiques de contrôle, étant accaparées par les travaux communs avec les chambres à Paris ;

– incertitudes sur les implications des évolutions statutaires.

2.– Le projet de loi prévoit un recours trop large aux ordonnances.

Sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, l'article 16 propose d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances une série de mesures relevant du domaine de la loi, notamment pour la mise en œuvre de l'unité organique et statutaire :

– le 4^o prévoit une ordonnance définissant « *le cadre dans lequel le Premier président de la Cour des comptes arrête l'organisation interne des chambres de la Cour des comptes* » ;

– le 5^o renvoie à une ordonnance la détermination des « *règles applicables au cadre statutaire des magistrats de la Cour des comptes* » ;

– le 6^o fait de même s'agissant de « *la procédure applicable devant la Cour d'appel des juridictions financières* ».

(1) Ainsi que par les CTC.

Un renvoi si large aux ordonnances, dans des matières aussi importantes que l'organisation juridictionnelle et le statut des magistrats, est orthogonal à la volonté de renforcer le rôle du Parlement traduit dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

D.– LES PRINCIPAUX OBJECTIFS FIXÉS PAR LE PROJET DE LOI PEUVENT ÊTRE ATTEINTS PAR DES MOYENS MIEUX ADAPTÉS.

1.– Le Premier président de la Cour des comptes a tracé un nouveau chemin de réforme.

Successeur de Philippe Séguin à la première présidence de la Cour des comptes, Didier Migaud, aussitôt nommé, a pris le temps de la concertation, afin de **s'assurer que le projet de loi produirait bien les effets attendus tout en étant bien accepté au sein des juridictions financières.**

Auditionné le 7 juillet dernier par la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le Premier président Migaud a réaffirmé sa totale adhésion aux objectifs fixés par le projet de loi, tout en précisant que ces objectifs pourraient être atteints *« en adoptant d'autres modalités d'organisation, plus souples et moins traumatisantes que l'instauration d'une unité organique »*.

Au rang des modalités plus souples appelées de ses vœux, le Premier président évoquait notamment :

– l'instauration de *« mécanismes permettant d'harmoniser les méthodes de contrôle et d'édicter des normes communes sous la responsabilité du Premier président de la Cour des comptes »* ;

– une rationalisation des CRC – qui demeureraient des juridictions indépendantes si l'unité organique devait être abandonnée –, en 12 à 16 chambres, visant *« les seules chambres dont les effectifs sont, dès aujourd'hui, inférieurs à un seuil critique indispensable pour une bonne organisation des équipes de contrôle et des instances de délibéré »*.

Le Rapporteur souscrit à la réorientation du projet de loi suggérée par le Premier président. Si l'objectif général poursuivi doit être atteint au plus vite, il convient de s'assurer que les moyens employés sont acceptés par les magistrats et les personnels des juridictions financières, qui seront les chevilles ouvrières de la nécessaire réforme des institutions qu'ils servent.

2.– L'adoption d'une série d'amendements permettrait de donner au projet de loi les inflexions nécessaires.

a) La perspective de l'unité organique et statutaire doit être abandonnée.

À cette fin, le Rapporteur proposera à la commission des Finances de supprimer du projet de loi les articles suivants :

– l'article 6, qui confie à la Cour des comptes la mission de contrôle de gestion actuellement exercée par les CRC ⁽¹⁾ ;

– l'alinéa 4 de l'article 7, qui prévoit la même redistribution des compétences en matière de contrôle budgétaire ⁽²⁾ ;

– l'article 9, qui pose le principe de l'unité organique ;

– l'article 10, qui pose celui de l'unité statutaire ;

– l'article 11, qui, en conséquence de l'unité organique, propose la création d'une Cour d'appel des juridictions financières ;

– l'article 13, qui prévoit des modalités transitoires pour trois grades dont la mise en œuvre de l'unité statutaire aurait entraîné la suppression.

b) En conséquence, il faut veiller à renforcer l'homogénéité et la cohérence des travaux des juridictions financières.

- **En confiant au Premier président un rôle de coordination des travaux**

Le principal objectif de l'unité organique et statutaire prévue par le projet de loi est d'assurer une plus grande cohérence des travaux des juridictions financières, notamment dans le cadre des enquêtes communes à la Cour des comptes et aux CRC-CTC.

Un moyen plus souple de parvenir au même objectif serait de **prévoir que l'activité des CRC-CTC s'intègre dans le cadre d'orientations pluriannuelles de contrôle, arrêtées par le Premier président**. Cette proposition, dans la droite ligne des suggestions faites par Didier Migaud, permettrait d'insuffler aux contrôles une dynamique cohérente, sans pour autant méconnaître l'autonomie de programmation des CRC.

(1) Article L. 211-8 du code des juridictions financières.

(2) Article L. 211-7 du code des juridictions financières.

- **En définissant un corpus commun de normes professionnelles**

Afin d'assurer une plus grande cohérence et une plus grande homogénéité des travaux des juridictions financières, notamment dans le cadre des enquêtes communes à la Cour des comptes et aux CRC, il serait judicieux de **confier au Premier président le soin de définir des normes professionnelles auxquelles les magistrats financiers seraient tenus de se conformer dans l'exercice de leurs attributions.**

En effet, les juridictions financières françaises, à la différence de presque tous leurs homologues, ne se sont pas encore dotées, pour la mission de contrôle de la gestion, d'un référentiel de normes professionnelles opposables (du type *International Standards on Auditing*, normes utilisées par la Cour pour la certification des comptes de l'État).

Il peut résulter de cette absence de normes professionnelles, pour les organismes contrôlés, un sentiment d'hétérogénéité des contrôles et de variations des cadres de référence.

- **En permettant plus facilement aux magistrats des CRC d'apporter à la Cour leur expertise**

Afin de permettre un meilleur déroulement des enquêtes communes sans pour autant recourir à l'unité organique, il pourrait être envisagé de **permettre à des magistrats de CRC de participer, sur la base du volontariat, aux travaux de la Cour, sur décision du Premier président.**

Conditionner une telle participation à une demande expresse du magistrat concerné permet le respect du principe d'inamovibilité des magistrats de CRC, consacré par l'article L. 212-8 du CJF.

- **En allégeant les procédures suivies par les formations inter-juridictions**

Lorsqu'une FIJ est constituée sur le fondement de l'article L. 111-9-1 du CJF, chacune des juridictions concernées conduit ses travaux et délibère sur les résultats. Il conviendrait de **confier directement à la formation commune ces deux attributions** ; le travail des FIJ gagnerait ainsi en efficacité et en rapidité, les enquêtes et contrôles menés en commun et la délibération unique permettant de raccourcir les délais de remise de leurs conclusions, actuellement très longs (cf. *supra*).

c) Si la cartographie des CRC mérite d'être revue, d'autres mesures sont également nécessaires.

- **Ramener de 22 à 16 le nombre de CRC métropolitaines**

Si l'abandon de l'unité organique laisserait subsister les CRC en tant que juridictions autonomes, il faut néanmoins leur permettre d'atteindre une taille critique, afin de les mettre en mesure de mener à bien les tâches multiples qui leur incombent.

Il pourrait être envisagé de fixer à 16 le nombre maximum de CRC métropolitaines. Ce nombre, très supérieur au scénario de regroupement le moins ambitieux évoqué par l'étude d'impact (dix chambres), offrirait une souplesse plus grande au pouvoir réglementaire, auquel reviendrait le soin de fixer le siège et le ressort des chambres.

Il serait toutefois souhaitable de prévoir que **le ressort d'une chambre devrait nécessairement comprendre une ou plusieurs régions**, afin d'éviter que deux départements d'une même région relèvent de la compétence de deux CRC différentes.

- **Élargir les perspectives de carrière de leurs magistrats**

La rédaction actuelle du cinquième alinéa de l'article L. 221-2 du CJF prévoit :

– qu'au moins 50 % des présidences de CRC doivent être occupées par des magistrats issus des CRC (et non de la Cour des comptes) ;

– que la part des présidences de CRC confiées à ces magistrats ne saurait excéder 75 % ;

– que la notion de « magistrats issus des CRC » doit s'entendre de ceux dont le corps d'origine est celui des magistrats de CRC.

Le Rapporteur souhaite faciliter l'accès des magistrats de CRC, quel que soit leur corps d'origine, à la présidence des chambres :

– en maintenant le plancher de 50 % ;

– en supprimant le plafond de 75 % ;

– en définissant les « magistrats issus des CRC » comme ceux appartenant à ce corps au moment de leur nomination à la présidence d'une chambre, et non plus comme ceux dont le corps d'origine est celui des magistrats de CRC.

- **Renforcer l'effectivité de leurs contrôles budgétaires**

Lorsqu'une collectivité territoriale n'a pas voté son budget dans les délais impartis, ou lorsqu'a été adopté un budget en déséquilibre, le code général des collectivités territoriales interdit à l'organe délibérant de se prononcer en matière budgétaire, à compter de la saisine de la CRC et jusqu'au règlement du budget par arrêté du préfet.

En revanche, rien n'est prévu à l'issue de cette procédure, une fois le budget réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'État, dans l'hypothèse où l'organe délibérant viendrait à prendre des mesures contraires aux prescriptions de l'arrêté préfectoral. Dans certains cas extrêmes, tels ceux des communes de Pont Saint-Esprit et d'Hénin-Beaumont, l'organe délibérant d'une collectivité a, aussitôt ses pouvoirs budgétaires retrouvés, remis en cause l'arrêté préfectoral par une décision modificative du budget.

Il conviendrait donc de **prévoir que l'organe délibérant ne peut remettre en cause les équilibres budgétaires définis dans l'arrêté du représentant de l'État**. Le respect des recommandations formulées par les CRC serait ainsi mieux assuré.

- **Donner aux CRC – notamment – une vision plus complète de la situation financière des collectivités territoriales**

La crise financière de 2008 a permis de constater le développement de l'utilisation par certaines collectivités territoriales de produits financiers sophistiqués. Le recours aux produits structurés complexifie considérablement la structure de leur dette, au point que ni les établissements prêteurs, ni les organes délibérants ni les magistrats financiers ne sont en mesure d'avoir une vision claire de la situation financière des collectivités.

Notre collègue Marc Le Fur a ainsi déposé une proposition de loi visant à établir un contrôle des emprunts à risque des collectivités territoriales ⁽¹⁾.

Il conviendrait donc de prévoir, par amendement au projet de loi, que le projet de budget des collectivités territoriales soit accompagné d'un **rapport détaillé sur la dette, qui ferait l'objet d'une délibération spécifique**.

d) La réforme des juridictions financières ne serait pas complète sans une adaptation de leurs moyens à leurs missions.

- Le projet de loi ne prévoit pas de mesures effectives tendant à réorganiser le recrutement des juridictions financières, renvoyant pour ce faire à une ordonnance ⁽²⁾.

(1) Document Assemblée nationale, n° 1392, janvier 2009.

(2) Prévus au 5° de l'article 16, mentionné supra.

Mais les principes de cette réorganisation sont détaillés de manière très précise dans l'étude d'impact. Ces principes sont tendus vers trois objectifs intrinsèquement liés, évoqués *supra* :

- rééquilibrer la pyramide des âges en faveur de magistrats plus jeunes ;
- poursuivre la professionnalisation des effectifs
- diversifier et accroître le recrutement afin de répondre aux nouvelles missions.

● En effet, **les nouvelles missions peuvent difficilement être assumées à moyens constants. Le Président de la République l'a affirmé dans le discours qu'il a prononcé à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes**, le 5 novembre 2007. *« Je ne veux pas diminuer les compétences de la Cour des comptes, je veux les augmenter. Je ne veux pas qu'elle ait moins de pouvoir, je veux qu'elle en ait davantage. Je ne veux pas affaiblir ses moyens, je veux les renforcer. Je veux que la Cour demeure une juridiction parce que c'est sa force et son originalité, et qu'en même temps elle devienne le grand organisme d'audit et d'évaluation des politiques publiques dont notre État a besoin. L'urgence, me semble-t-il, est d'abord matérielle. Une telle fonction exige des moyens. [...] Ayez de l'audace et vous aurez les moyens que cette audace appelle. Je m'y engage. »*

Dans un courrier adressé en avril 2008 aux magistrats et personnels des CRC, le Premier Président Philippe Séguin reproduisait une lettre que lui avait adressée le Président de la République, et dans laquelle il affirmait avoir *« d'ores et déjà demandé au Premier ministre d'assurer la coordination du travail à entreprendre et de veiller [...] à la disponibilité des moyens nécessaires pour mener à bien cette réforme »*.

L'étude d'impact annexée au projet de loi constate donc que *« les missions nouvelles vont créer des besoins nouveaux »*.

● La même étude d'impact détaille les moyens de répondre à ces besoins nouveaux. Il est notamment prévu que *« le nombre de conseillers maîtres en service extraordinaire passerait de 12 à 20 et une nouvelle catégorie, les conseillers référendaires en service extraordinaire, serait créée, l'objectif étant d'élargir le vivier des recrutements de la Cour des comptes à des personnes issues du secteur privé dont l'expérience peut être utile à la Cour pour l'exercice de ses nouvelles missions »*.

Le Rapporteur proposera donc à la commission des Finances d'adopter un amendement ayant pour objet :

– de limiter à 12 le nombre de conseillers maîtres en service extraordinaire (CMSE) recrutés dans le « vivier classique », tel que défini à l'article L. 112-5 du code des juridictions financières (*« des fonctionnaires appartenant au corps de contrôle des ministères ou des personnes ayant exercé des fonctions d'encadrement supérieur au sein de l'État ou d'organismes soumis au contrôle des juridictions financières »*) ;

– de permettre de nommer huit CMSE issus d’un « vivier nouveau », que l’amendement définit comme « *des personnes dont l’expérience et l’expertise peuvent être jugées utiles aux activités d’évaluation de la Cour* », et qui auraient prioritairement vocation à participer aux missions d’évaluation ;

– de permettre la nomination, dans les mêmes conditions, de dix conseillers référendaires en service extraordinaire (CRSE), chiffre figurant dans l’étude d’impact.

● S’agissant du recrutement des **auditeurs**, l’étude d’impact prévoit :

– « *l’élargissement du recrutement dans l’auditorat à des fonctionnaires de catégorie A ou des contractuels de même niveau ayant servi au moins trois ans dans la juridiction (trois postes chaque année pour le total de ces deux catégories)* » ;

– « *le recrutement d’auditeurs à la sortie de l’ENA, [...] ces magistrats étant supposés avoir quatre ans d’ancienneté dans l’auditorat* ».

Le Rapporteur proposera donc d’inscrire dans la loi ces nouvelles modalités de recrutement, que le Gouvernement entendait mettre en œuvre par voie d’ordonnances.

● S’agissant du recrutement des **conseillers référendaires**, il serait souhaitable de renforcer encore la professionnalisation des effectifs.

Pour ce faire, il conviendrait :

– de revenir sur une disposition du CJF qui aboutit à réserver au tour extérieur un quart des postes vacants au grade de conseiller référendaire ;

– de conditionner l’accès au grade de conseiller référendaire par la voie du tour extérieur au fait de figurer sur une liste d’aptitude arrêtée par le Premier président.

En outre, afin de répondre aux besoins dans ce grade, l’étude d’impact prévoit quatre mesures, que le Rapporteur proposera à la commission des Finances de mettre en place :

– « *l’ouverture de trois postes de conseillers référendaires en pied de grade par an* » ;

– la création d’ « *un tour extérieur pour accéder au référendariat avec six ans d’ancienneté présumée dans le grade, pour des agents plus anciens [...] (deux postes annuels)* » ;

– la création d’ « *un tour extérieur d’accès au référendariat en pied de grade réservé aux rapporteurs extérieurs ayant servi un minimum de trois ans dans la juridiction, avec trois postes par an* » ;

– l’augmentation d’un à trois du nombre de magistrats de CRC accédant, chaque année, au grade de conseiller référendaire à la Cour des comptes.

• S’agissant du recrutement des **conseillers maîtres**, le Rapporteur proposera, toujours dans une logique de professionnalisation et de repyramidage du grade, de :

– limiter à deux le nombre de conseillers maîtres pouvant être nommés chaque année au tour extérieur ;

– conditionner l’accès des conseillers référendaires à la maîtrise au fait d’avoir accompli cinq années de services effectifs au sein des juridictions financières.

• S’agissant du **recrutement dans les CRC**, la pyramide des âges, reproduite *supra*, plaide en faveur de la mise en place d’un recrutement complémentaire à celui opéré à la sortie de l’ENA, sur le mode du concours complémentaire de recrutement des magistrats de tribunal administratif et cour administrative d’appel.

L’article 31 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a prévu que « *jusqu’au 31 décembre 2010, il pourra être procédé, sur proposition du Premier président de la Cour des comptes, au recrutement complémentaire de conseillers de chambre régionale des comptes par voie d’un ou plusieurs concours* ».

Jamais mise en œuvre, cette disposition sera bien vite caduque, alors qu’elle mériterait d’être pérennisée, évitant ainsi de conférer au concours un caractère exceptionnel. En effet, un concours régulier attirerait davantage de candidats, et sans doute d’un meilleur niveau encore.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 14 septembre 2010, la Commission procède à l'examen pour avis, sur le rapport de M. Michel Bouvard, du projet de loi portant réforme des juridictions financières (n° 2001).

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Charles de Courson, président. Déposé le 28 octobre 2009, ce projet a été largement inspiré par le regretté Philippe Séguin lorsqu'il était Premier président de la Cour des comptes. M. Didier Migaud, son successeur, a procédé à une série de consultations qui l'ont conduit à considérer que le texte devait évoluer et, dans cette perspective, notre rapporteur Michel Bouvard vous présentera de nombreux amendements. Saisie au fond, la commission des Lois en présentera également, afin de donner à cette réforme toute sa cohérence juridique. Conséquemment, nous serons amenés à nous prononcer sur des articles auxquelles des modifications substantielles pourraient être apportées demain matin lorsque la commission des Lois se réunira.

M. Michel Bouvard, rapporteur pour avis. Je souhaite également rendre hommage au Premier président Philippe Séguin, principal architecte de cette réforme.

Dans le discours qu'il prononça le 5 novembre 2007 à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Président de la République invita le Premier président à « engager une réflexion collective sur ce que pourraient être les pouvoirs, les moyens et l'organisation nécessaires pour que ce grand organisme d'audit public dont la France a besoin puisse voir le jour et fonctionner sans que ce qui fait la force de l'institution [...] s'en trouve amoindri mais au contraire décuplé. »

Après plusieurs mois de concertation, un projet a donc été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009. Ce texte intéresse tout particulièrement le Parlement, la Cour étant à égale distance des pouvoirs exécutif et législatif et son rôle étant fondamental dans l'évaluation de l'efficacité des politiques ainsi que de la dépense publique.

Le texte repose sur trois axes principaux.

Tout d'abord, la réorganisation et la modernisation des procédures de jugement des ordonnateurs et gestionnaires publics.

L'article 1^{er} prévoit de confier à la Cour des comptes les missions jusqu'alors dévolues à la Cour de discipline budgétaire et financière – CDBF –, à savoir le jugement des ordonnateurs et gestionnaires. L'évolution des règles et des pratiques en matière budgétaire et financière a entraîné un partage croissant de la

responsabilité de l'ordonnateur et du comptable à tel point qu'il semblerait curieux de laisser subsister deux juridictions distinctes – la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes – CRC – pour juger les comptes des comptables, ainsi que la CDBF pour juger les ordonnateurs. Il est d'autant plus difficile de défendre le maintien de cette dualité de juridiction que l'activité de la CDBF est pour le moins modeste, avec une moyenne de trois arrêts par an – sept pour les années les plus fastes. Cela ne tient évidemment pas à la qualité des magistrats qui la composent, mais à la difficulté qu'éprouvent ces derniers à mettre en jeu la responsabilité des ordonnateurs. Sur cette question, le projet n'est pas en reste. L'article 3 propose en effet de rendre par principe justiciables de la Cour des comptes les ordonnateurs et gestionnaires élus, lesquels sont en l'état du droit justiciables par exception de la CDBF.

Des avancées sont toutefois encore possibles : ainsi, les membres du Gouvernement demeurent-ils hors du champ des justiciables de la Cour des comptes, situation qui mérite d'être débattue. Je vous proposerai donc un amendement d'appel visant à ouvrir le débat sur ce point. Par ailleurs, les conditions d'engagement de la responsabilité prévues par le texte étant trop restrictives, je vous proposerai de les assouplir afin de dépasser le stade des bonnes intentions.

Le projet ne prévoit pas, en revanche, de disposition relative au régime de responsabilité des comptables publics. Théoriquement sévère puisqu'il repose sur le principe d'une responsabilité automatique, il se révèle en fait largement virtuel, le comptable mis en débet bénéficiant quasi systématiquement d'une remise gracieuse de la part du ministre dont il relève – d'aucuns parlent d'« ardoise magique ». Je vous proposerai donc un système alternatif et réaliste, reposant sur un mécanisme d'amende.

Deuxième axe : l'organisation des nouvelles missions de la Cour des comptes. Issu de la révision du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution consacre les attributions non juridictionnelles de la Cour : assistance au Parlement et au Gouvernement – notamment dans l'évaluation des politiques publiques – et information des citoyens par la voie des rapports publics. Les articles 7 et 8 du texte visent ainsi à inscrire dans le code des juridictions financières ces nouvelles missions et à en organiser l'exécution. Il convient de signaler qu'une partie substantielle de ces articles a été reprise dans la proposition de loi tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, déposée par le président de notre Assemblée et actuellement en deuxième lecture au Sénat.

L'article 47-2 de la Constitution dispose par ailleurs que « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères ». En application de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, les comptes de l'État sont désormais certifiés par la Cour. L'article 12 du présent projet prévoit que cette dernière coordonne une expérimentation de certification – ou, pour être plus précis, de « fiabilisation » – des comptes des collectivités territoriales les plus

importantes. Je suis conscient que cette démarche suscite des interrogations, et nos collègues Charles de Courson, Pierre Bourguignon et Thierry Carcenac ont déposé des amendements qui nous permettront d'en débattre. Pour ma part, je crois qu'il est utile de procéder à l'expérimentation, mais je vous proposerai d'y associer davantage l'échelon local.

Troisième axe : la réorganisation institutionnelle des juridictions financières.

L'évolution des missions des juridictions financières, en raison notamment du nombre croissant d'enquêtes demandées par le Parlement, rend de plus en plus souvent nécessaire la collaboration entre la Cour des comptes et les CRC dès lors que le sujet étudié a des implications à la fois nationales et locales. Or, chaque chambre est indépendante et organise d'une manière autonome ses travaux, ce qui rend la conduite des enquêtes communes assez lourde et souvent lente. En outre, les travaux des juridictions financières manquent d'homogénéité.

Le Premier président Séguin avait donc proposé l'unité organique des juridictions financières et l'unité statutaire de leurs magistrats. Les CRC auraient perdu leur existence juridique au profit d'une Cour des comptes dont les compétences auraient été étendues à l'échelon local. Les 22 CRC métropolitaines auraient été quant à elles rassemblées en six à dix unités, permettant ainsi d'atteindre une masse critique nécessaire au bon déroulement de leurs missions. Par ailleurs, le corps des magistrats de CRC et celui de leurs homologues de la Cour des comptes auraient fusionné, favorisant ainsi la mobilité et une meilleure allocation des moyens humains.

Or, non seulement ce projet ambitieux a rencontré des oppositions sérieuses – notamment parmi les magistrats –, mais la méthode de réforme était difficilement acceptable par le Parlement puisque l'essentiel des dispositions aurait été mis en œuvre par ordonnance.

Succédant à Philippe Séguin, M. Didier Migaud a pris le temps de la concertation. Auditionné par la commission des Lois le 7 juillet dernier, il a confirmé son adhésion totale aux objectifs poursuivis par son prédécesseur, tout en considérant pouvoir les atteindre par des moyens plus consensuels. Ajoutons que le Premier président a quitté notre Assemblée depuis trop peu de temps pour oublier la faible inclination des parlementaires pour les ordonnances ! Par conséquent, le projet est appelé à évoluer considérablement par voie d'amendements, d'une part afin de substituer à l'unité organique et statutaire des outils plus adaptés, d'autre part afin de laisser le Parlement exercer sa pleine compétence.

Saisie du texte au fond, la commission des Lois se réunira demain matin et son président proposera l'adoption d'une série d'amendements rédactionnels et de coordination rendant le texte juridiquement opérant. Nous sommes donc appelés aujourd'hui à voter des articles dont la rédaction sera substantiellement modifiée,

surtout sur un plan formel. Par ailleurs, le président Warsmann et moi-même avons décidé de défendre des amendements identiques sur les sujets de fond nous paraissant les plus importants.

J'ouvre ici une parenthèse méthodologique : il eût été particulièrement utile de renvoyer ce texte à une commission spéciale tant les questions soulevées sont à la frontière des compétences des deux commissions saisies.

Sur le fond, je vous proposerai plusieurs séries d'amendements. Certains ont pour objet de fluidifier les relations entre la Cour et les CRC afin d'atteindre les objectifs jusqu'alors poursuivis par l'unité organique – il s'agirait, notamment, de donner au Premier président de la Cour un rôle de coordination des travaux des juridictions financières, ou encore de faire définir par ce dernier des normes professionnelles devant être respectées par les magistrats. Une deuxième série d'amendements concerne les moyens humains de la Cour, qu'il importe d'adapter aux nouvelles missions. Enfin, il vous sera proposé de ramener de 22 à 16, au maximum, le nombre des CRC métropolitaines afin de leur permettre d'atteindre la taille critique nécessaire au bon accomplissement de leur mission.

M. Charles de Courson, président. Nous allons d'abord entendre M. Pierre Bourguignon, rapporteur spécial des crédits de la mission « Conseil et contrôle de l'État », dont relèvent les juridictions financières.

M. Pierre Bourguignon. C'est une grande première : nous nous apprêtons à amender un texte qui n'existe plus tout en existant encore ! Je gage que l'examen des articles dans le cadre de l'article 88 de notre Règlement donnera lieu quant à lui à une véritable séance de travail !

Notre rapporteur a tenté de définir l'esprit du projet tel qu'il sera redessiné, mais je ne suis pas certain de pouvoir partager son point de vue.

J'avais eu l'occasion de le dire dès la mise en place des premières concertations par le Premier président Séguin : non seulement le travail parlementaire serait en la matière fondamental, mais les incidences financières de la réforme devaient selon moi apparaître dans les projets de budget ou, à tout le moins, au sein des orientations pluriannuelles. L'année dernière, en commission élargie, j'avais même interrogé en ce sens, mais sans grand succès, M. le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Je formulerai maintenant quelques remarques sur le texte tel qu'il semble se profiler.

Comme en témoignent nos amendements, il convient d'avoir à l'esprit que l'essentiel du projet d'unité organique serait abandonné ; s'agissant des mesures d'harmonisation des travaux de la Cour des comptes et des CRC – notamment à l'occasion de demandes d'évaluations – ce serait me semble-t-il au Premier président de mobiliser les magistrats des deux juridictions ; de surcroît, il me

paraît opportun de travailler encore sur la question des délibérations simplifiées, décisive en matière de modernisation ; enfin, l'abandon de la mise en place d'une cour d'appel me paraît de bonne politique.

Un problème demeure : le texte doit-il faire état du nombre de juridictions régionales ?

M. François Goulard. Je ne dois pas être le seul à n'y rien comprendre ! En tant que parlementaire, je regrette d'autant plus un tel mode d'examen d'un texte qui évoluera très sensiblement – de même, d'ailleurs, que l'architecture de la réforme elle-même – que la Cour des comptes est devenue pour nous, au fil des ans, un interlocuteur essentiel.

Par ailleurs, je ne crois pas du tout à l'efficacité de la réforme en cas de maintien des CRC comme juridictions autonomes, l'« harmonisation » ou la « coordination » fussent-elles invoquées : ou une juridiction unique s'impose, ou les juridictions sont libres de leurs décisions.

En outre, si j'ai le sentiment que les travaux de la Cour des comptes se sont considérablement améliorés, je ne peux en dire autant de ceux des CRC.

Ramener le nombre de ces dernières de 22 à 16 n'a aucun sens, leur dimension actuelle étant en fait très insuffisante pour que nous puissions bénéficier d'un examen correct de la gestion des différentes collectivités qui sont de leur ressort : la masse critique étant loin d'être atteinte dans la plupart d'entre elles, un regroupement plus massif me semble s'imposer.

De plus, l'existence d'un parquet au sein des juridictions financières se justifie sans doute moins qu'au sein de la juridiction judiciaire.

Enfin, s'agissant du recrutement au sein de la juridiction financière, la plus grande diversité s'impose afin de mieux garantir encore son indépendance et de renforcer l'efficacité technique de ses membres, efficacité que les jeunes magistrats sortant de l'ENA n'ont pas forcément encore acquise.

M. Richard Dell'Agnola. Si je tiens également à rendre hommage au travail accompli par Philippe Séguin – l'architecture du projet actuel me semblant solide –, je m'interroge néanmoins sur l'absence de commission spéciale. Pour avoir siégé à la commission des Lois, je gage que le regard de cette dernière différera du nôtre, étant sans doute centré sur les questions juridiques.

M. Charles de Courson, président. La constitution d'une commission spéciale aurait été, en effet, la bonne méthode de travail, mais nous n'avons pu l'obtenir.

M. Alain Rodet. Outre que le passage de 22 à 16 CRC me semble insignifiant, je note qu'une partie non négligeable du travail qui est effectué dans les chambres l'est par des assistants de vérification et que cela devrait permettre

aux magistrats de faire preuve, le cas échéant, d'une plus grande polyvalence. N'oublions pas, de surcroît, que les CRC ont été créées en 1982, lorsque le pouvoir exécutif des départements et des régions a été transféré des préfets aux présidents des assemblées locales et que le contrôle a priori des actes des collectivités locales a été supprimé. Le maintien de la proximité avec les exécutifs locaux, départementaux et régionaux me semble donc essentiel.

M. le rapporteur pour avis. M. Didier Migaud, alors président de la commission des Finances, et M. le rapporteur général Gilles Carrez avaient demandé la constitution d'une commission spéciale. Le Bureau de l'Assemblée nationale en a décidé autrement, notre Commission s'étant en quelque sorte faite prendre de vitesse par celle des Lois. Pour « reprendre la main », nous n'avions que deux perspectives : dessaisir la commission des Lois par un vote dans l'hémicycle afin de créer une commission spéciale, ou espérer que le Gouvernement retire son texte pour le redéposer, ce qui n'était évidemment pas envisageable.

Quoi qu'il en soit, nous travaillons en bonne intelligence avec nos collègues de la commission des Lois, et nous parviendrons ainsi à harmoniser nos positions, notamment à la faveur d'amendements spécifiques à chacune de nos Commissions.

Monsieur Bourguignon, les différentes évolutions ne seront pas actées lors de l'examen dans le cadre de l'article 88 du Règlement, mais dès demain matin en commission des Lois.

M. Pierre Bourguignon. Certes ! Je plaisantais !

M. le rapporteur pour avis. J'ajoute que l'étude d'impact fait état d'éventuelles conséquences budgétaires même si elle n'est pas aussi précise que nous l'aurions souhaité.

S'agissant du parquet, monsieur Goulard, aucun changement majeur n'est prévu. Il n'est notamment pas question de le supprimer.

Enfin, quels que soient les défauts de la méthode suivie, elle me semble préférable au recours aux ordonnances.

Puis la Commission procède à l'examen des articles du projet de loi.

II.- EXAMEN DES ARTICLES

TITRE Ier DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Chapitre I^{er} **Dispositions applicables au jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics**

Article 1^{er}

(art. L. 111-1 du code des juridictions financières)

Compétence de la Cour des comptes en matière de discipline budgétaire et financière

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} sans
modification.*

*

* *

Article 2

*(section 5 du chapitre I^{er} du titre Ier du livre premier du code des juridictions
financières)*

Création d'une section dans le code des juridictions financières

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans
modification.*

*

* *

Article 3

(art. L. 131-14 [nouveau] du code des juridictions financières)

Liste des justiciables de la Cour des comptes

La Commission est saisie des amendements CF 1 de M. Charles de Courson et CF 12 du rapporteur pour avis.

M. Charles de Courson, président. La question de la responsabilité des élus locaux, depuis les lois Defferre, a donné lieu à des débats mémorables. Selon le texte, ces derniers deviennent justiciables de la Cour des comptes à condition d'avoir été « dûment informés de l'affaire » et d'avoir « donné à une personne citée au I ci-dessus un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet. »

Mon amendement, qui vise avant tout à susciter le débat, tend à supprimer la première condition afin que des responsables n'argüent pas de leur éventuelle ignorance pour se défaire de leurs responsabilités.

M. le rapporteur pour avis. L'essentiel est de faire en sorte que la responsabilité des élus locaux soit effectivement engagée sans pour autant les fragiliser – d'où la nécessité de maintenir qu'ils doivent être d'autant plus « dûment informés » qu'ils ne sont pas tous des « professionnels » de la gestion locale. Par ailleurs, la jurisprudence de la CDBF est suffisamment claire et opérante quant à cette motion d'information des supérieurs hiérarchiques.

Le caractère « écrit » de l'ordre, en revanche, invalide l'ensemble du dispositif et doit être supprimé afin de parvenir à un bon équilibre.

Tel est le sens de l'amendement CF 12.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Je suis très réservé s'agissant de l'amendement CF 1 : la délimitation stricte du champ de responsabilité des élus locaux me semble en effet nécessaire – comme l'a prouvé en particulier la discussion de la notion de délit non intentionnel telle que prévue dans la loi Fauchon. Je crains que son adoption ne nous fasse retomber dans des errements que nous avons dû corriger naguère.

L'amendement de M. le rapporteur pour avis, que je soutiens, me semble en revanche plus équilibré.

M. Charles de Courson, président. L'amendement CF 1, que je m'appête à retirer, vise à préciser que ce premier critère ne doit pas être utilisé pour détourner la loi de son objectif : un responsable d'exécutif, comme son nom l'indique, doit assumer ses responsabilités et ne pas s'abriter derrière une possible méconnaissance des conséquences de ses actions.

L'amendement CF 1 est retiré.

M. Richard Dell’Agnola. Si je comprends votre raisonnement, monsieur le président, je m’inquiète néanmoins de l’illimitation de la responsabilité des élus, depuis l’acte commis par un agent jusqu’à son endossement par le responsable de l’exécutif. Or, outre que ce dernier pourrait fort bien valider une décision sans avoir une parfaite connaissance des raisons qui l’ont motivée, il pourrait se trouver pris au piège du retard de l’exécution d’une décision – retard dont il ne serait pas responsable mais qui aurait provoqué un incident. Sans nier la responsabilité des élus, bien entendu, il importe de pouvoir vérifier l’information réelle dont ils disposent.

M. Pierre Bourguignon. Si, en l’état du texte, l’amendement de M. de Courson permet en effet d’ouvrir le débat, je soutiens celui de M. le rapporteur pour avis, qui me semble plus équilibré.

M. François Goulard. Un élu peut ne pas être responsable d’une concaténation d’événements causée par un document où figure pourtant sa signature. Par exemple, la signature d’un acte de nomination d’un agent implique-t-elle la vérification de l’exactitude du calcul de son indice alors que la juridiction financière pourrait fort bien reconnaître un avantage indu en raison d’une erreur ? *A contrario*, des décisions ne donnent pas lieu à un ordre écrit alors que les élus doivent en assumer la pleine responsabilité.

La rédaction actuelle du texte permettant de limiter les risques de poursuites « abusives », l’amendement de M. de Courson ne me semble donc pas nécessaire. Il n’en va pas de même, en revanche, de l’amendement CF 12, qui permet de ne pas restreindre arbitrairement le champ de responsabilité.

M. Michel Diefenbacher. Si je comprends les difficultés auxquelles les élus locaux – dont je suis – peuvent se heurter, qu’en est-il du principe d’égalité devant la loi et, en particulier, devant les juridictions financières ? En effet, le dispositif actuel, héritier de la loi Defferre, crée deux catégories de justiciables : ceux qui, énumérés au I, sont en toutes circonstances exposés aux foudres de la juridiction financière et ceux qui peuvent y échapper à condition de pouvoir établir leur ignorance ou l’absence de toute instruction écrite. C’est là le vrai problème !

M. Charles de Courson, président. J’ajoute que, si le Gouvernement, lors des discussions que nous avons eues avec lui, ne s’est pas montré favorable à la suppression du mot « écrit » telle que préconisée par l’amendement CF 12, il fera preuve d’ouverture, semble-t-il, lors de la séance publique.

M. le rapporteur pour avis. Il est vrai que le Gouvernement s’est montré réservé.

M. le rapporteur général. Pour quelle raison ?

M. Charles de Courson, président. Il souhaitait en rester au texte existant.

M. le rapporteur pour avis. Le Gouvernement craint qu'en l'absence d'ordre « écrit » certains ne se refusent à agir, redoutant d'éventuels reproches ultérieurs. Quoi qu'il en soit, nous aurions tort, en la matière, de nous projeter dans des situations paroxystiques : je le répète, la jurisprudence existe, les limites sont posées, et nous ne nous dirigeons en rien vers une *terra incognita*.

Je précise, enfin, que cette disposition ne s'applique pas qu'aux élus locaux mais à l'ensemble des gestionnaires publics.

La Commission adopte l'amendement CF 12.

La Commission examine ensuite les amendements identiques CF 13 du rapporteur pour avis et CF 2 de M. Charles de Courson.

M. le rapporteur pour avis. En incluant les « membres du Gouvernement » dans la liste des personnes justiciables de la Cour des comptes, l'amendement CF 13 vise à prendre en compte l'intégralité de la « chaîne des gestionnaires » – comme cela se passe d'ailleurs au Portugal et en Italie, où les ministres sont également justiciables de l'institution supérieure de contrôle.

Conscient des réactions médiatiques ou politiciennes qui ne manqueraient pas de se produire en cas de problème – un ministre étant par définition plus exposé qu'un élu local –, j'ai limité la saisine de la juridiction aux présidents des assemblées parlementaires tout en sachant que nous sommes alors confrontés à la possible mise en cause de la séparation des pouvoirs. Compte tenu de l'état actuel du texte, je retire cet amendement. Il n'en reste pas moins que nous devons discuter de cette délicate question.

L'amendement CF 13 est retiré.

M. Charles de Courson, président. Lors de la discussion de la loi Defferre de 1982, le Sénat a refusé de faire mention des élus locaux, arguant que les membres de l'exécutif national n'étaient pas concernés par le texte. En l'occurrence, il me semble qu'une coordination s'impose – d'où l'amendement CF 2.

S'agissant de la saisine, je partage l'analyse de M. le rapporteur pour avis. Une solution ne serait-elle pas d'en confier la responsabilité au Premier ministre ?

M. le rapporteur général. Comment, vis-à-vis de l'opinion publique, mettre en place un dispositif de responsabilité étendu à l'ensemble des exécutifs locaux dont l'exécutif national s'exonérerait ? Par ailleurs, il est vrai qu'un ministre est très vulnérable et que les risques d'instrumentalisation sont majeurs. Enfin, la question de la saisine est essentielle et, en l'état, elle n'est pas résolue de façon satisfaisante.

M. le rapporteur pour avis. Je ne pense pas que nous soyons à même de statuer aujourd'hui sur cette question tant les problèmes sont nombreux : une saisine est-elle envisageable à la veille d'une élection ? Faut-il fixer un délai pour que la Cour des Comptes statue ?

M. Pierre Bourguignon. Sur le plan des principes, cet amendement me semble tout à fait acceptable. De surcroît, la question de la saisine se pose autant pour les membres du Gouvernement que pour des responsables exécutifs qui ne figurent pas dans la liste.

M. François Goulard. En effet. Puisque nous évoquons les possibilités d'utilisation abusive du dispositif, est-il plus grave d'envoyer devant la juridiction financière un secrétaire d'État ou un président de région qui serait candidat à la Présidence de la République ? Les problèmes sont largement comparables !

En outre, des fautes de gestion peuvent être imputables aux ministres, fussent-elles vénielles – je songe à de récents abus dans l'achat de cigares.

Enfin, je ne suis pas certain du bien-fondé de la saisine de la Cour des Comptes par les présidents des deux assemblées en raison de l'intrusion du pouvoir législatif dans le périmètre du pouvoir exécutif. Ne pourrait-on pas modifier l'article 5 en maintenant une saisine classique par le parquet ?

M. Charles de Courson, président. En ce qui me concerne, je maintiens l'amendement CF 2 car je le juge important sur le plan des principes, le rapporteur pour avis pouvant travailler, d'ici à la discussion du texte en séance publique, à la mise en place de dispositifs d'encadrement afin d'éviter d'éventuelles dérives.

M. le rapporteur pour avis. En l'état, monsieur Goulard, le président de l'Assemblée nationale peut saisir la CDBF. La commission des Lois, quant à elle, a l'intention de permettre au parquet de saisir la juridiction.

M. Charles de Courson, président. Et elle est favorable à l'intégration des membres du Gouvernement dans la liste.

La Commission adopte l'amendement CF 2.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 3 modifié.

*

* *

Article 4

(art. L. 131-15 à L. 131-29 [nouveau] du code des juridictions financières)

Sanctions des irrégularités commises par les gestionnaires publics

La Commission est saisie de l'amendement CF 14 du rapporteur pour avis.

M. Charles de Courson, président. Dans la rédaction actuelle de l'alinéa 7 de l'article 4, on a l'impression que l'on ne s'intéresse qu'aux éléments du compte de résultat, et non aux éléments du bilan. Le présent amendement tend à préciser que la responsabilité des gestionnaires publics peut également être mise en cause en cas d'infraction grave et répétée des règles de comptabilisation des actifs et des passifs.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement que nous avons rédigé en commun, en concertation avec la direction générale des finances publiques.

La Commission adopte l'amendement.

Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 4 modifié.

*

* *

Article 5

(art. L. 142-1 à L. 142-3 [nouveau] du code des juridictions financières)

Procédure applicable aux activités juridictionnelles concernant les gestionnaires publics

La Commission examine l'amendement CF 7 de M. Pierre Bourguignon.

M. Pierre Bourguignon. Si l'on renonce à l'unité organique et statutaire des juridictions financières, il serait souhaitable d'ajouter à cet article un alinéa relatif aux chambres régionales des comptes afin de leur permettre de saisir la Cour des comptes.

Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement.

L'amendement CF 15 du rapporteur pour avis est retiré.

Puis la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 modifié.

Après l'article 5

La Commission est saisie d'une série d'amendements portant articles additionnels après l'article 5.

Elle examine d'abord l'amendement CF 17 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Dans une perspective de simplification des procédures et d'allègement des charges et des contrôles sur les petites et moyennes collectivités et établissements territoriaux, cet amendement vise à étendre le champ des organismes soumis au régime de l'apurement administratif et à en relever progressivement les seuils.

Un tel dispositif permettrait de recentrer l'activité de contrôle juridictionnel sur les comptes des collectivités et des établissements publics locaux les plus importants, sans diminuer la qualité du contrôle réalisé par les chambres régionales des comptes, qui, notamment, conserveront un droit « d'évocation » leur permettant de juger les comptes soumis à l'apurement administratif.

M. Charles de Courson, président. Le problème des seuils, c'est qu'on a tendance à les oublier. Ne faudrait-il pas mettre en place un mécanisme d'indexation ?

M. le rapporteur pour avis. C'est le cas, puisque l'amendement prévoit que « le montant des recettes ordinaires pris en compte pour l'application du présent article est réévalué tous les cinq ans, à compter de 2013 ».

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 16 du rapporteur pour avis, qui fait l'objet du sous-amendement CF 49 de M. Charles de Courson.

M. le rapporteur pour avis. Le régime actuel de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics n'est pas satisfaisant. Théoriquement sévère, puisqu'il repose sur le principe d'une responsabilité automatique, il s'avère en réalité largement virtuel, puisque le comptable mis en débet bénéficie quasi systématiquement d'une remise gracieuse de la part du ministre.

Comme le relevait le Premier président Didier Migaud lors de son audition par la commission des Lois le 7 juillet dernier, « le système actuel offre le dernier exemple de justice retenue en vigueur dans notre pays, le ministre pouvant priver de toute portée une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée – en l'occurrence un débet prononcé par le juge – [...] ce qui conduit à démobiliser les magistrats financiers et à déresponsabiliser les comptables publics ».

L'amendement CF 16 vise à remédier à cette situation, en instituant un dispositif simple, efficace, vertueux et responsabilisant, prévoyant une amende proportionnelle au traitement ainsi que la suppression du système de remise gracieuse.

M. Charles de Courson, président. De fait, la mise en débet n'est presque pas utilisée : les ministres ont pris la fâcheuse habitude de remettre les débet, et ceux qui ne le sont pas à 100 % ne sont en général jamais recouverts.

En revanche, une hypothèque légale pèse sur les biens personnels des comptables tant que les comptes ne sont pas apurés, ce qui peut aboutir à des situations désespérées, notamment dans le cadre d'une succession. Une amende, sans possibilité de remise gracieuse, serait beaucoup plus efficace.

Le sous-amendement CF 49 précise que le montant de l'amende sera fonction non seulement du revenu, mais aussi de la gravité de la faute commise.

M. Jean Launay. Je peux vous dire, en tant qu'ancien comptable public, que la mise en débet reste une épée de Damoclès, même si, dans les faits, elle n'est jamais été utilisée. C'est aussi un gage de la manière dont les comptables font leur travail.

Par ailleurs, il me semble que le dispositif proposé soulève quelques difficultés juridiques. Qui appréciera la gravité de la faute ?

M. le rapporteur pour avis. La juridiction.

M. Jean Launay. Enfin, les comptables ayant la possibilité de recourir à des assurances, le nouveau dispositif provoquera une inflation des primes.

Le problème est donc peut-être plus complexe qu'il n'y paraît.

M. le rapporteur pour avis. Le problème est de toute évidence complexe mais, si l'on considère que la situation actuelle n'est pas satisfaisante, il faut bien modifier le dispositif. Je suis conscient des difficultés que cela risque de poser aux comptables publics, mais il existe tout de même un système assurantiel. En général, les primes n'augmentent que si les assurances jouent davantage, et je ne vois pas pourquoi cela arriverait.

M. Charles de Courson, président. Les craintes des comptables publics sont toutes théoriques, dans la mesure où les remises de débet sont quasiment systématiques et que la prime d'assurance est très faible.

La véritable épée de Damoclès pèse sur les ayants droit. En ce cas de décès avant que les comptes ne soient apurés, la succession est bloquée : il ne s'agit plus de responsabilité personnelle !

Par ailleurs, le risque d'une inflation du montant des amendes est très faible.

Je suis donc favorable à l'amendement. Le dispositif pourra toujours être peaufiné par les sénateurs.

M. Yves Deniaud. Pour ma part, je partage les inquiétudes de Jean Launay quant au sous-amendement. Il paraît difficile d’instaurer une amende proportionnelle à la faute commise alors qu’il n’existe aucun texte en ce domaine. En matière pénale, chaque faute est décrite et soumise à un barème spécifique ; ici, on se trouve confronté à un vide juridique.

M. Charles de Courson, président. Bien qu’il ne soit pas parfait, le sous-amendement me semble au contraire de nature à atténuer la portée de cette critique. Si la Commission ne l’adoptait pas, le dispositif risquerait d’être annulé par le Conseil constitutionnel pour non-respect du principe de la proportionnalité entre la sanction et la faute commise.

M. le rapporteur pour avis. Quoi qu’il en soit, d’ici au passage du texte en séance publique, nous avons le temps de l’améliorer !

*Suivant l’avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission **adopte** le sous-amendement CF 49.*

*Puis elle **adopte** l’amendement CF 16 **sous-amendé**.*

*L’amendement CF 6 de M. Charles de Courson est **retiré**.*

*

* *

Chapitre II
**Dispositions applicables aux missions non juridictionnelles
de la Cour des comptes**

Article 6

(art. L. 111-3 du code des juridictions financières)

Contrôle des collectivités territoriales par la Cour des comptes

La Commission est saisie de deux amendements identiques, tendant à supprimer l'article 6 : l'amendement CF 18 du rapporteur pour avis et l'amendement CF 8 de M. Pierre Bourguignon.

M. le rapporteur pour avis. L'article 6 du projet de loi se plaçait dans la perspective d'une unité organique de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes. Ce principe étant désormais abandonné, cet article n'a plus lieu d'être.

*La Commission **adopte** les deux amendements, exprimant ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 6.*

*

* *

Article 7

(art. L. 111-3-1 à L. 111-3-3 du code des juridictions financières)

Contribution des juridictions financières à l'évaluation des politiques publiques, à la certification des comptes des administrations publiques et au contrôle budgétaire des collectivités territoriales

La Commission est saisie de l'amendement CF 19 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit là aussi de tirer les conséquences de l'abandon du principe de l'unité organique.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine ensuite l'amendement CF 9 de M. Pierre Bourguignon.

M. Pierre Bourguignon. Cet amendement vise le même objectif, en précisant que les chambres régionales et territoriales des comptes concourent à l'évaluation des politiques publiques.

M. le rapporteur pour avis. La précision me paraît superfétatoire. En effet, même si les nouvelles dispositions constitutionnelles attribuent à la Cour des comptes la compétence en matière d'évaluation des politiques publiques, les chambres régionales et territoriales sont associées en tant que de besoin à cette mission et participent aux travaux d'évaluation de la Cour, notamment *via* la mise à disposition de magistrats ou la constitution de formations inter-juridictions.

Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 7 qu'il est proposé d'amender reprend mot pour mot l'article 4 de la proposition de loi du président Accoyer tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, adoptée par notre Assemblée en deuxième lecture le 28 juin dernier.

Je propose donc à M. Bourguignon de retirer son amendement. Dans le cas contraire, je serai obligé, pour des raisons de cohérence, d'émettre un avis défavorable.

M. Pierre Bourguignon. Je retire l'amendement.

L'amendement CF 9 est retiré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 modifié.

*

* *

Après l'article 7

La Commission est saisie de deux amendements portant articles additionnels après l'article 7.

Elle examine tout d'abord l'amendement CF 3 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson, président. À l'origine, il était prévu de faire certifier les comptes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, mais les présidents des chambres régionales des comptes ont attiré notre attention sur le volume de travail que cela représenterait. Finalement, il a été décidé de mettre en œuvre une expérimentation.

Y a-t-il un intérêt, pour les collectivités territoriales, à voir leurs comptes certifiés ? Si elles veulent faire un appel public à l'épargne, elles doivent, à la demande des marchés eux-mêmes, s'adresser à des agences de notation. Quant à l'argument consistant à dire que cela garantirait aux citoyens la bonne conformité des comptes administratifs, il est absurde, puisqu'un contrôle est déjà réalisé par les préfetures sur les budgets et par les comptables publics sur les comptes.

On risque de gaspiller l'énergie et les moyens des chambres régionales des comptes en leur demandant des certifications inutiles, qui se feront au détriment du contrôle de la gestion. C'est pourquoi mon amendement tend à conditionner la certification des comptes des collectivités territoriales à la demande des élus locaux.

M. Jean Launay. La vraie question est celle de savoir s'il est encore du domaine public d'assumer le contrôle et la certification des comptes. Je ne pense pas que les collectivités territoriales qui ont besoin d'une certification soient si nombreuses. Cet amendement me semble plutôt pragmatique, car il permettra d'éviter une systématisation des demandes. Dès lors que le caractère public du contrôle est garanti, l'essentiel est préservé. Il ne faudrait pas anticiper un contrôle privé des comptes publics.

M. le rapporteur pour avis. La certification est une procédure complexe ; ni la Cour des comptes, ni les chambres régionales des comptes ne peuvent engager la certification de la totalité des comptes des collectivités. Il faut préalablement définir une nomenclature et déterminer les moyens nécessaires.

Il paraît donc indispensable d'engager une phase d'expérimentation, qui ne concernerait que les principales collectivités – quitte à ce que le travail soit ensuite confié à des cabinets privés, à charge pour la Cour des comptes de procéder aux vérifications et à la consolidation. C'est ce que prévoit l'article 12 du projet de loi.

Si cet amendement était adopté, il risquerait de provoquer un afflux de demandes, sans que l'on dispose des moyens nécessaires pour y répondre. Il arrive trop tôt à la fois dans la discussion du texte et dans la mise en place du dispositif. Avis défavorable, donc.

M. Pierre Bourguignon. Pour que les choses soient claires, je précise que nous présenterons ultérieurement un amendement de suppression de l'article 12. La question de la certification se pose uniquement pour certaines collectivités, qui en ont besoin pour des raisons techniques. Ni la Cour, ni les chambres régionales des comptes ne pourront leur répondre suffisamment rapidement !

M. Thierry Carcenac. Le problème est de savoir quels effets aura la certification des comptes. Pour l'État, les réserves éventuelles n'ont aucun effet, puisqu'il est toujours noté AAA et qu'il continue d'emprunter. Mais quelles en seraient les conséquences pour les collectivités territoriales ? Si l'on adopte le principe du volontariat, les collectivités qui ne demanderont pas la certification ne risqueront-elles pas d'être considérées comme étant dans une situation financière difficile ?

Par ailleurs, l'État dispose-t-il de moyens humains suffisants pour remplir ces missions ? Si l'on doit faire appel à des cabinets privés, qui paiera ?

Bref, même si la certification peut *a priori* sembler intéressante, je ne suis pas sûr que les élus locaux y trouveront leur compte.

M. Charles de Courson, président. Je retire mon amendement. Nous en reparlerons à l'article 12.

L'amendement CF 3 est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CF 20 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. L'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières prévoit que « lorsqu'une enquête ou un contrôle relève à la fois des compétences de la Cour des comptes et de celles d'une ou plusieurs chambres régionales des comptes ou de celles de deux ou plusieurs chambres régionales des comptes », ces différentes juridictions peuvent constituer une formation commune, couramment appelée « formation inter-juridictions » – FIJ– . Dans un souci d'efficacité et de rapidité, le présent amendement tend à ce que ce soit cette formation commune qui conduise les travaux et délibère sur leurs résultats, et non chacune des juridictions concernées.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Article 8

(art. L. 132-4, L. 132-4-1 et L. 132-5 du code des juridictions financières)

Assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement

La Commission est saisie de l'amendement CF 22 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à étendre le champ des enquêtes que le Parlement peut demander à la Cour des comptes.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CF 4 de M. Charles de Courson n'a plus d'objet.

La Commission en vient à l'amendement CF 23 du rapporteur pour avis, tendant à supprimer les alinéas 3 à 6 de l'article 8.

M. le rapporteur pour avis. Ces alinéas sont satisfaits par l'article 3 de la proposition de loi du président Accoyer adoptée par notre Assemblée en deuxième lecture en juin dernier.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 21 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tire les conséquences de l'abandon du principe de l'unité organique.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 modifié.

*

* *

Après l'article 8

La Commission est saisie de plusieurs amendements du rapporteur pour avis portant articles additionnels après l'article 8.

Elle examine d'abord l'amendement CF 26.

M. le rapporteur pour avis. Dans le respect des normes communautaires, cet amendement tend à conférer à la Cour des comptes une compétence exclusive de certification d'un nombre restreint d'établissements publics de santé – à savoir, ceux dont les recettes d'exploitation du compte principal pour l'année 2009 sont supérieures à 700 millions d'euros –, les commissaires aux comptes certifiant les comptes des autres établissements soumis à telle obligation. Concrètement, la Cour des comptes assurerait les certifications des centres hospitaliers régionaux universitaires de Lille et Bordeaux, du centre hospitalier universitaire de Toulouse, des hospices civils de Lyon, de l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille et de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris.

Afin d'assurer une bonne répartition de la charge de travail entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes, l'amendement prévoit la possibilité d'une délégation de la compétence de certification aux chambres régionales concernées, la mission d'ensemble restant supervisée par la Cour.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 25.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à préciser la procédure relative à la communication des observations de la Cour des comptes. Il prévoit que les « organismes et entreprises » susceptibles d'être contrôlés par celle-ci en seront destinataires et que la Cour peut, sous réserve de la préservation des secrets protégés par la loi, rendre publics ces travaux, de manière à contribuer à la bonne information du citoyen et des parlementaires.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF 24.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à inclure au sein du rapport annuel une partie dédiée aux suites des observations des juridictions financières – ce qui avait d'ailleurs été anticipé, dès sa nomination, par Philippe Séguin.

Par ailleurs, je me permets de rappeler que la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF prévoit que le rapport annuel de la Cour des comptes peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ; rien n'empêcherait qu'une partie de ce débat soit consacré aux suites données aux observations de la Cour.

M. Charles de Courson, président. C'est une excellente idée !

M. Pierre Bourguignon. J'avais déjà fait la même suggestion en tant que rapporteur spécial pour la mission « Conseil et contrôle de l'État ».

La Commission adopte l'amendement.

Enfin, elle examine l'amendement CF 27.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à clarifier la mission de contrôle de gestion des chambres régionales et territoriales des comptes.

En effet, aux termes du code des juridictions financières, ce contrôle porte notamment sur « l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs ». Or l'article 47-2 de la Constitution confie à la Cour des comptes la mission d'assister le Parlement et le Gouvernement dans « l'évaluation des politiques publiques », qu'elles soient nationales ou locales. Nous vous proposons donc de supprimer la référence à la notion d'« évaluation » dans les articles du code des juridictions financières, qui définissent la mission de contrôle de la gestion des chambres régionales et territoriales des comptes, de manière à éviter toute confusion entre la compétence d'examen de la gestion et celle d'évaluation des politiques publiques.

Je précise que cette modification rédactionnelle ne réduira pas le champ du contrôle par les chambres régionales et territoriales des comptes et n'empêchera nullement leur participation aux travaux d'évaluation des politiques publiques de la Cour des comptes.

La Commission adopte l'amendement.

*

* *

Chapitre III
**Dispositions relatives à l'organisation interne de la Cour des comptes
et dispositions statutaires**

Article 9

(art. L. 112-1-5 [nouveau] du code des juridictions financières)

Organisation de la Cour des comptes

La Commission est saisie de l'amendement CF 28 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement tend à supprimer l'article 9, qui pose le principe de l'unité organique des juridictions financières.

*La Commission **adopte** l'amendement, exprimant ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 9.*

*En conséquence, l'amendement CF 5 de M. Charles de Courson **n'a plus d'objet**.*

Article 10 (art. L. 120-1, L. 120-1-1 [nouveau] et L. 121-1 du code des juridictions financières) : *Dispositions statutaires*

La Commission est saisie de l'amendement CF 29 du rapporteur pour avis.

M. le rapporteur pour avis. Conséquence du précédent, cet amendement tend à supprimer l'article 10, qui pose le principe de l'unité statutaire des magistrats financiers.

*La Commission **adopte** l'amendement, exprimant ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 10.*

*

* *

Après l'article 10

La Commission est saisie de plusieurs amendements du rapporteur pour avis portant articles additionnels après l'article 10.

Elle examine d'abord l'amendement CF 32.

M. le rapporteur pour avis. Cette série d'amendements souhaite tirer les conséquences de l'abandon du principe de l'unité organique et statutaire, tout en augmentant l'efficacité et l'homogénéité des travaux respectifs de la Cour et des chambres régionales des comptes.

L'amendement CF 32 vise à permettre à des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes de participer, sur la base du volontariat et sur décision du Premier président, aux travaux de la Cour des comptes.

M. Charles de Courson, président. Le Premier président Séguin avait en effet évoqué les difficultés rencontrées par la Cour lorsque des évaluations de politique publique impliquaient des collectivités territoriales ou des établissements publics, les chambres régionales pouvant refuser d'apporter leur aide.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CF 35.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CF 35 tend à confier au Premier président le soin de fixer les normes professionnelles auxquelles les magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes seront tenus de se conformer dans l'exercice de leurs attributions. À l'heure actuelle, l'absence de telles normes suscite en effet chez les contrôlés un sentiment d'hétérogénéité, voire d'inégalité de traitement.

M. Pierre Bourguignon. Je suppose que cette série d'amendements a été conçue en coordination avec la commission des Lois ?

M. le rapporteur pour avis. En effet. Le président Warsmann présentera les mêmes amendements.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 36.

M. le rapporteur pour avis. Dans le même objectif, l'amendement CF 36 permet au Premier président de la Cour des comptes de déterminer des orientations pluriannuelles de contrôle des juridictions financières.

M. Charles de Courson, président. Pour répondre à d'éventuelles objections, je précise que le pouvoir de coordination du Premier président ne s'applique pas dans le domaine juridictionnel.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine l'amendement CF 37.

M. le rapporteur pour avis. Même si l'on abandonne le principe de l'unité organique et statutaire, il convient de permettre aux chambres régionales d'atteindre une masse critique.

L'étude d'impact envisage trois schémas de regroupement, avec six, huit ou dix chambres. Sans en arriver à ces extrémités, il paraît évident que, malgré la qualité de leurs magistrats et leur productivité, les plus petites chambres ont du mal à assumer des missions multiples ; l'existence de chambres sans section ou avec une seule section peut même poser problème au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De surcroît, les enquêtes exigent une spécialisation croissante des magistrats et certains membres des chambres régionales pourront être volontaires pour participer à des études nationales. Il convient donc de favoriser le regroupement géographique des chambres.

Le présent amendement prévoit que le nombre des chambres régionales des comptes ne peut excéder seize en France métropolitaine. En outre, une chambre devra nécessairement comprendre une ou plusieurs régions dans son ressort.

M. Charles de Courson, président. Le projet du Premier président Séguin, qui prévoyait la création de très grandes chambres, était bien trop radical. Il reste que la plus petite chambre régionale ne comprend que quatre magistrats ! Cet amendement prévoit une solution modérée.

M. Thierry Carcenac. Envisagez-vous de conserver une section par région ?

M. le rapporteur pour avis. Nous n'avons pas voulu rentrer dans les détails organisationnels, qui relèvent du domaine réglementaire. Ce sera au Premier président d'étudier la question, avec les présidents des chambres régionales et les personnels concernés. Personnellement, j'estime qu'il serait plus cohérent et plus économique de regrouper les membres d'une même chambre sur un même lieu. Toutefois, ce qui importe, c'est que la démarche de rationalisation soit engagée.

M. Michel Diefenbacher. *Quid* de l'outre-mer, où les problèmes de masse critique sont encore plus aigus ?

M. le rapporteur pour avis. Il existe une chambre régionale commune aux Antilles et à la Guyane, qui couvre également Saint-Martin et Saint-Barthélemy, une chambre régionale à la Réunion, ainsi que des chambres territoriales.

M. Charles de Courson, président. Plus précisément, il y a une chambre territoriale en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui couvre également Wallis-et-Futuna. On rencontre de gros problèmes de recrutement dans ces territoires.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CF 34.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement a pour objet de faciliter l'accès des magistrats des chambres régionales des comptes, quel que soit leur corps d'origine, à la présidence des chambres.

M. Charles de Courson, président. Le Premier président de la Cour des comptes rencontre parfois des difficultés pour nommer les présidents de certaines chambres éloignées, dans la mesure où il se trouve contraint par l'existence d'un plafond empêchant que plus de 75 % des présidences de la Cour des comptes soient occupées par des magistrats qui en sont issus. Cet amendement apporte un peu de souplesse dans le dispositif.

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CF 38.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit du premier d'une série de quatre amendements visant à diversifier et à professionnaliser le recrutement des personnels de la Cour des comptes, en donnant au Premier président un droit de regard sur les nominations et en limitant le recours au tour extérieur dans sa forme actuelle, sans pour autant remettre en cause les prérogatives du Gouvernement.

Nous souhaitons par ailleurs accroître les moyens de la Cour, conformément aux dispositions devant être initialement prises par ordonnances, et dont le contenu est détaillé dans l'étude d'impact. Le Président de la République s'était d'ailleurs exprimé en ce sens dans le discours prononcé à l'occasion du bicentenaire de la Cour, le 5 novembre 2007, ainsi que dans une lettre adressée ultérieurement au Premier président Philippe Séguin.

L'amendement CF 38 vise à limiter à douze le nombre de conseillers maîtres en service extraordinaire recrutés dans le vivier classique des corps de contrôle des ministères et des cadres supérieurs de l'administration, et à permettre la nomination de huit conseillers maîtres en service extraordinaire issus d'un vivier nouveau, ainsi que de dix conseillers référendaires en service extraordinaire.

M. Charles de Courson, président. Les effectifs de l'ENA ayant été réduits, la Cour des comptes a bien du mal à recruter cinq auditeurs par an. Or ce recrutement conditionne, par le mécanisme du tour extérieur, le nombre de conseillers référendaires. Il est donc impératif de diversifier le recrutement.

M. le rapporteur pour avis. D'autant que s'ajoutent des problèmes liés à la pyramide des âges : les besoins vont s'accroître en raison du renouvellement démographique, mais la source se tarit.

M. Charles de Courson, président. Je précise que les magistrats de la Cour des comptes partent à la retraite à soixante-huit, voire soixante-neuf ans. Si l'on repousse de deux ans l'âge légal de départ à la retraite, on reviendra à la situation antérieure à 1936...

M. le rapporteur général. Je suis favorable à une diversification des viviers de recrutement. Il faut maintenir le recrutement au tour extérieur à l'initiative du Gouvernement, car il permet de recruter de hauts fonctionnaires. Mais, compte tenu de l'évolution de ses missions, la Cour a également besoin d'un personnel très spécialisé, venant du privé ou du parapublic. Pour ces personnes, en milieu de carrière, la Cour ne sera qu'une étape dans le parcours professionnel. Ne faudrait-il pas d'ailleurs ouvrir le recrutement au-dessous du grade de conseiller référendaire ?

M. le rapporteur pour avis. Ce sera proposé dans un amendement ultérieur.

M. Charles de Courson, président. Pour votre information, je signale que deux militaires peuvent également intégrer la Cour des comptes chaque année, après une période probatoire, au niveau du référendariat. Ce recrutement est de très grande qualité.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CF 33.

M. le rapporteur pour avis. Dans le même esprit, l'amendement CF 33 propose d'élargir le recrutement dans le grade d'auditeur, à raison de trois nominations supplémentaires par an.

Je précise, pour répondre à d'éventuelles objections, que, dès lors que la Cour des comptes est équidistante de l'exécutif et du législatif et qu'elle travaille de plus en plus pour le Parlement, il est légitime que nous nous intéressions à ses moyens de travail et à la qualification des magistrats qu'elle recrute.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission en vient à l'amendement CF 31, qui fait l'objet du sous-amendement CF 50 de M. Charles de Courson.

M. le rapporteur pour avis. Cet amendement vise à encadrer le recours au tour extérieur pour le recrutement des conseillers référendaires, en supprimant la possibilité de pourvoir 25 % des vacances dans le grade par cette voie, en prévoyant que l'accès au grade se fait sur la base d'une liste d'aptitude arrêtée par le Premier président, et en élargissant le recrutement selon les modalités prévues dans l'étude d'impact.

M. Charles de Courson, président. Le dernier alinéa de l'amendement reprend un dispositif que j'avais proposé, il y a dizaine d'années, dans un amendement cosigné par Alain Lamassoure et tendant à lutter contre les nominations abusives au tour extérieur.

Dans ce but, le sous-amendement CF 50 vise à rendre public l'avis de la commission d'aptitude – sachant qu'en dernier ressort, le Gouvernement décide. Il est dans l'intérêt de notre République que des gens compétents et indépendants de l'exécutif soient nommés.

M. le rapporteur pour avis. Je comprends votre souci de la transparence, mais je suis défavorable au sous-amendement, dans la mesure où il s'agit d'un avis sur des situations individuelles.

M. Charles de Courson, président. Grâce à la révision constitutionnelle, nous progressons – certes lentement – vers une plus grande transparence des nominations aux postes importants. Mon sous-amendement ne fait qu'aller dans ce sens.

M. Michel Diefenbacher. Dans le cas des administrateurs civils, qui est un corps interministériel, une commission paritaire interministérielle arrête d'abord une liste, puis les différents ministères procèdent ou non aux avancements, après consultation de leurs propres commissions paritaires. La liste intermédiaire, qui constitue un avis, est rendue publique. Pourquoi ne ferait-on pas la même chose pour la Cour des comptes ?

M. le rapporteur pour avis. En l'espèce, ce n'est pas la liste établie par le Premier président, mais l'avis de la commission qui serait rendu public.

M. le rapporteur général. La liste est-elle rendue publique ?

M. Charles de Courson, président. Non, et c'est précisément ce qui fait problème.

La Commission adopte le sous-amendement CF 50, puis l'amendement CF 31 sous-amendé.

La Commission en vient à l'amendement CF 30, qui fait l'objet du sous-amendement CF 51 de M. Charles de Courson.

M. le rapporteur pour avis. Mon amendement vise à limiter à deux le nombre de conseillers maîtres nommés chaque année au tour extérieur, de manière à rééquilibrer la pyramide des grades. Aujourd'hui, les conseillers maîtres représentent en effet près de la moitié des magistrats en fonction à la Cour des comptes ; cette proportion pourrait atteindre 70 % d'ici à vingt ans.

Il s'agit par ailleurs, dans un souci de renforcement de la qualité des équipes, de conditionner l'accès des conseillers référendaires à la maîtrise au fait d'avoir accompli cinq années de services effectifs au sein des juridictions financières.

M. Charles de Courson, président. Le sous-amendement CF 51 tend à rendre possible la nomination au tour extérieur d'un seul conseiller maître chaque année.

M. le rapporteur pour avis. On s'illusionne en pensant que cette possibilité sera utilisée !

Le sous-amendement est retiré.

La Commission adopte l'amendement CF 30.

Chapitre IV Dispositions relatives à la Cour d'appel des juridictions financières

Article 11

(art. L. 311-1 à L. 311-3 du code des juridictions financières)

Cour d'appel des juridictions financières

La Commission est saisie de l'amendement CF 39 du rapporteur pour avis, tendant à supprimer l'article 11.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination, visant à tirer les conséquences de la suppression du principe de l'unité organique et statutaire.

*La Commission **adopte** l'amendement, exprimant ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 11.*

Après l'article 11

La Commission est saisie de plusieurs amendements du rapporteur pour avis portant articles additionnels après l'article 11.

Elle examine d'abord l'amendement CF 40.

M. le rapporteur pour avis. Lorsqu'une collectivité a méconnu les règles budgétaires et que son budget est réglé par le préfet après l'intervention de la chambre régionale des comptes, rien n'empêche l'organe délibérant de prendre une décision modificative contraire. Cet amendement tend à combler cette lacune.

M. Charles de Courson, président. C'est un amendement de bon sens !

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Elle examine ensuite les amendements CF 43, CF 41 et CF 42.

M. le rapporteur pour avis. Il importe de rendre plus transparente la gestion de la dette des collectivités territoriales ; notre collègue Marc Le Fur a d'ailleurs déposé une proposition de loi en ce sens.

L'amendement CF 43 prévoit le dépôt d'un rapport sur la dette des communes, au moment de l'examen du budget. Il vise à rendre plus transparente l'utilisation des produits financiers complexes, à donner aux organismes prêteurs une vision claire de la situation financière d'une collectivité et à inciter le conseil municipal à débattre de ce sujet majeur.

M. Pierre Bourguignon. Pourquoi se limiter aux seules communes ?

M. le rapporteur pour avis. Les amendements CF 41 et CF 42 prévoient un dispositif similaire pour les départements et les régions.

M. Charles de Courson, président. Les amendements concernent-ils aussi les établissements publics de coopération intercommunale, interdépartementale et interrégionale ?

M. le rapporteur pour avis. Non.

M. Charles de Courson, président. Alors, peut-être faudrait-il combler cette lacune avant l'examen en séance plénière.

M. le rapporteur pour avis. C'est entendu : je compléterai le dispositif.

M. Dominique Baert. Ne serait-il pas pertinent que le rapport sur la dette soit remis à l'occasion de la présentation du compte administratif, plutôt que du projet de budget ? Sinon, certains documents risquent de manquer.

M. le rapporteur pour avis. Certes. Toutefois, il me paraît plus cohérent de présenter la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie lors du vote du budget ou du débat d'orientation budgétaire.

M. Dominique Baert. Cette seconde option me semble préférable.

M. Yves Deniaud. Ce serait en effet plus logique.

M. Charles de Courson, président. Je suis d'accord.

M. le rapporteur pour avis. Je vous propose d'adopter les amendements en l'état, à titre conservatoire. Je procéderai d'ici à l'examen en séance plénière aux modifications concernant le contexte et le périmètre.

M. Charles de Courson, président. S'agissant de ce dernier, se pose également le problème des sociétés, notamment HLM, dépendantes des collectivités territoriales.

M. le rapporteur pour avis. Il peut en effet exister des dérives budgétaires en la matière. Cependant, la moitié au moins des emprunts contractés pour les constructions de logements doivent l'être auprès de la Caisse des dépôts et consignations, qui ne propose pas de produits dangereux. L'activité de conseil permet de mettre ces organismes en garde.

M. Thierry Carcenac. Par ailleurs, les collectivités locales accordent des garanties sur les emprunts des offices HLM.

M. Charles de Courson, président. J'évoquais plutôt l'endettement des sociétés d'économie mixte.

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi concerne les seules collectivités publiques. Il ne me semble pas pertinent d'en élargir le champ aux sociétés d'économie mixte.

La Commission adopte successivement les trois amendements CF 43, CF 41 et CF 42.

*

* *

TITRE II DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 12

Expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales

La Commission est saisie de l'amendement CF 10 de M. Pierre Bourguignon, tendant à supprimer l'article 12.

M. Pierre Bourguignon. Comme je l'ai dit précédemment, la certification des comptes des collectivités territoriales ne présente pas d'intérêt évident, alors qu'elle aura un coût non négligeable. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'article.

M. le rapporteur pour avis. Pour préparer l'examen de ce texte, j'ai procédé à des auditions et rencontré de nombreuses personnes. Aucun de mes interlocuteurs ne prétendait qu'il était urgent de procéder à cette certification, mais la plupart estimaient qu'une démarche de fiabilisation des comptes des collectivités territoriales devait être engagée. Il s'agit d'une tendance lourde, qui apportera de la transparence.

S'agissant des comptes de l'État, cela a permis certains progrès. Je pense qu'une telle démarche peut être bénéfique si sa mise en œuvre est progressive et bien encadrée.

L'article 12 met en place une expérimentation d'une durée limitée pour environ 150 collectivités éligibles. J'ai proposé, afin d'éviter que le dispositif ne soit laissé entre les mains du ministre des collectivités territoriales, que le comité des finances locales donne son accord sur cette liste.

Dans ces conditions, il serait dommage, voire dommageable, de ne pas s'engager dans cette voie, d'autant que l'expérimentation pourra déboucher sur l'adoption d'un référentiel permettant aux collectivités qui le souhaitent de s'engager dans une démarche de notation sans être dépendantes d'un cabinet d'expertise.

Pour conclure, je suis partisan de mener cette expérimentation ; d'ailleurs, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales le recommande.

M. le rapporteur général. Pourquoi a-t-on besoin d'un fondement légal, sachant que l'expérimentation se fera sur la base du volontariat ?

M. le rapporteur pour avis. Il faut bien encadrer l'expérimentation pour éviter un afflux de demandes !

M. le rapporteur général. Le problème, c'est qu'on a l'impression que l'État régenté tout.

M. le rapporteur pour avis. C'est pourquoi j'ai sollicité l'intervention du comité des finances locales.

M. le rapporteur général. L'autre problème est la charge de travail. Personnellement, je trouve qu'il y a des missions plus prioritaires.

M. Thierry Carcenac. Dans le cas de la certification des comptes de l'État, la Cour des comptes se trouve à équidistance du Gouvernement et du Parlement. Pour les collectivités locales, la situation serait différente. Aura-t-on les moyens nécessaires pour réaliser les contrôles ? Que deviendra le rôle de la direction générale des finances publiques dans ce cadre ? S'il faut faire appel à des expertises privées, qui paiera ?

L'expérimentation est certes un moindre mal, surtout si le comité des finances locales intervient, mais, sur le principe, la certification des comptes des collectivités locales me semble poser quelques problèmes.

M. le rapporteur général. Je suis d'accord avec Thierry Carcenac : la situation n'est pas la même pour l'État et pour les collectivités territoriales. J'avais dit à Philippe Séguin, il y a quelques années, qu'il me semblait choquant que la Cour des comptes et les chambres régionales soient les interlocuteurs à la fois pour le conseil, le contrôle, le jugement et la certification. Durant ces quinze dernières années, ces fonctions ont été clairement séparées dans le secteur privé.

M. Pierre Bourguignon. J'ai eu moi aussi des séances de travail avec Philippe Séguin sur la question ; de toute évidence, il ne s'agissait pas pour lui d'un aspect essentiel de la réforme.

Surtout, cela aboutirait à instaurer une inégalité entre les collectivités. Le problème de la certification ne se pose qu'à certaines d'entre elles, pour des opérations particulières. Or, en termes d'organisation, l'État ne pourra pas y répondre suffisamment rapidement. Cette mesure risque de compliquer inutilement le travail des collectivités et des chambres.

M. Charles de Courson, président. La procédure de certification est-elle utile ? Répond-elle à une véritable demande des collectivités territoriales, des marchés ou des citoyens ? Comme je l'ai dit précédemment, on peut en douter. On va gaspiller du temps pour expérimenter un dispositif qui, à mon avis, est voué à l'échec.

Contre l'avis du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement CF 10, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 12.

En conséquence, l'amendement CF 11 de M. Pierre Bourguignon et les amendements CF 44 et CF 45 du rapporteur pour avis n'ont plus d'objet.

*

* *

Article 13

Dispositions transitoires concernant les trois grades de conseiller, de premier conseiller et de président de section

La Commission est saisie de l'amendement CF 46 du rapporteur pour avis, tendant à supprimer l'article 13.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement de coordination, visant à tirer les conséquences de la suppression du principe de l'unité organique et statutaire.

La Commission adopte l'amendement, exprimant ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 13.

*

* *

Article 14 (art. L. 142-2 du code des juridictions financières)

Sort des procédures en cours

*La Commission émet un **avis favorable à l'adoption** de l'article 14 **sans modification**.*

Article 15 (titre I^{er} du livre III du code des juridictions financières)

Abrogation des dispositions relatives à la Cour de discipline budgétaire et financière

*La Commission émet un **avis favorable à l'adoption** de l'article 15 **sans modification**.*

*

* *

Article 16

Ordonnances

*La Commission **adopte** l'amendement CF 47 du rapporteur pour avis, exprimant ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 16.*

*

* *

Article 17

Entrée en vigueur

*La Commission **adopte** l'amendement CF 48 du rapporteur pour avis, exprimant ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 17.*

*Enfin, la Commission émet un **avis favorable à l'adoption** de l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION ⁽¹⁾

N° CF 1

AMENDEMENT

présenté par

M. de Courson

ARTICLE 3

À l'alinéa 9, supprimer les mots : « et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire ».

N° CF 2

AMENDEMENT

présenté par

M. de Courson

ARTICLE 3

Après l'alinéa 9, insérer l'alinéa suivant :

« aa) Les membres du Gouvernement ».

(1) La présente rubrique ne comporte pas les amendements déclarés irrecevables ni les amendements non soutenus en commission. De ce fait, la numérotation des amendements examinés par la commission peut être discontinuée.

AMENDEMENT

présenté par

M. de Courson

ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 7

Insérer l'article suivant :

Il est inséré, après l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, un article L. 111-3-4 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-3-4.* – La Cour des comptes peut, à la demande des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux, procéder à la certification de leurs comptes. »

AMENDEMENT

présenté par

M. de Courson

ARTICLE 8

L'article 8 est ainsi modifié :

I.– À l'alinéa 2, remplacer les mots : « la Cour des comptes procède » par les mots : « la Cour des comptes ou, par délégation, les Chambres régionales des comptes compétentes, procèdent ».

II.– À l'alinéa 4, remplacer les mots : « la Cour des comptes peut être saisie » par les mots : « la Cour des comptes ou, par délégation, les Chambres régionales des comptes compétentes, peuvent être saisies ».

III.– À l'alinéa 6, remplacer les mots : « qui a demandé l'assistance de la Cour des Comptes » par les mots : « qui a demandé l'assistance de la Cour des comptes ou, par délégation, des Chambres régionales des comptes compétentes ».

IV.– À l'alinéa 8, remplacer les mots : « à la Cour des comptes » par les mots : « à la Cour des comptes ou, par délégation, aux Chambres régionales des comptes compétentes ».

AMENDEMENT

présenté par

M. de Courson

ARTICLE 9

L'article 9 est ainsi modifié :

I.— À l'alinéa 3, les mots : « Leur ressort et leur siège sont fixés par décret » sont supprimés.

II.— Après l'alinéa 4, est inséré l'alinéa suivant :

« Un décret fixe, après avis du Conseil d'État, leur ressort et leur siège en fonction de leur activité.»

AMENDEMENT

présenté par

M. de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 5**

Insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 septembre 2011, un rapport détaillant la possibilité de modifier le régime de responsabilité des comptables, en remplaçant le système actuel des débits par des amendes, plafonnées à un certain nombre de mois de salaire afin d'assurer la proportionnalité de la sanction à la capacité contributive des responsables concernés. »

N° CF 7

AMENDEMENT

présenté par

M. Pierre Bourguignon
et les commissaires membres du groupe SRC

ARTICLE 5

Après l'alinéa 15, insérer l'alinéa suivant :

« Les chambres régionales des comptes pour les personnes qui relèvent de leurs compétences en application des dispositions du présent code ; ».

N° CF 8

AMENDEMENT

présenté par

MM. Pierre Bourguignon, Thierry Carcenac
et les commissaires membres du groupe SRC

ARTICLE 6

Supprimer l'article 6.

N° CF 9

AMENDEMENT

présenté par

MM. Pierre Bourguignon, Thierry Carcenac
et les commissaires membres du groupe SRC

ARTICLE 7

À l'alinéa 2, après les mots : « Cour des comptes », insérer les mots : «, avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes, ».

N° CF 10

AMENDEMENT

présenté par

MM. Pierre Bourguignon, Thierry Carcenac
et les commissaires membres du groupe SRC

ARTICLE 12

Supprimer l'article 12.

N° CF 11

AMENDEMENT

présenté par

MM. Pierre Bourguignon, Thierry Carcenac
et les commissaires membres du groupe SRC

ARTICLE 12

À l'alinéa 1, après les mots : « Cour des comptes », insérer les mots : «, avec le concours des chambres régionales et territoriales des comptes concernées, ».

N° CF 12

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 3

À l'alinéa 9, supprimer le mot « écrit ».

N° CF 13

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

ARTICLE 3

Après l'alinéa 9, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« *aa*) Les membres du Gouvernement ; ».

N° CF 14

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 4

À l'alinéa 7, après les mots : « les règles de comptabilisation », insérer les mots :
« des actifs et des passifs ainsi que ».

N° CF 15

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

ARTICLE 5

Après l'alinéa 17, insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Il *bis.*— Pour les faits imputables aux membres du Gouvernement, seuls le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ont qualité pour saisir la Cour des comptes. Ces saisines sont traitées en priorité. Elles ne peuvent intervenir au cours des six mois précédant une élection à caractère national. »

N° CF 16

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 5**

Insérer l'article suivant :

I.— Le VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 est ainsi rédigé :

« Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes s'acquitte d'une amende proportionnelle au traitement dont il bénéficie. »

II.— Les modalités d'application du I sont fixées par décret en Conseil d'État.

III.— Le IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 est supprimé.

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5

Insérer l'article suivant :

I. – L'article L. 211-2 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 211-2.* – Font l'objet d'un apurement administratif par les autorités compétentes de l'État désignées par arrêté du ministre chargé du budget :

« - les comptes des communes dont la population n'excède pas 3 500 habitants, pour l'exercice 2012, et 5 000 habitants, pour les exercices ultérieurs, ou dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 1 million d'euros, pour l'exercice 2012, et 3 millions d'euros, pour les exercices ultérieurs, ainsi que ceux de leurs établissements publics ;

« - les comptes des établissements publics de coopération intercommunale regroupant une population inférieure à 5 000 habitants, pour l'exercice 2012, et 10 000 habitants, pour les exercices ultérieurs, et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 2 millions d'euros, pour l'exercice 2012, et 5 millions d'euros, pour les exercices ultérieurs ;

« - les comptes des associations syndicales autorisées et des associations de remembrement ;

« - les comptes des établissements publics locaux d'enseignement dont le montant des ressources de fonctionnement figurant au dernier compte financier est inférieur à 2 millions d'euros, pour l'exercice 2012, et 3 millions d'euros, pour les exercices ultérieurs.

« Le montant des recettes ordinaires pris en compte pour l'application du présent article est réévalué tous les cinq ans, à compter de 2013, en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac. »

II. – À l'article L. 231-7 du même code, les mots : « le comptable supérieur du Trésor » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente de l'État désignée par arrêté du ministre chargé du budget ».

III. – À l'article L. 231-8 du même code, les mots : « des comptables supérieurs du Trésor » sont remplacés par les mots : « des autorités compétentes de l'État désignées par arrêté du ministre chargé du budget ».

IV. – À l'article L. 231-9 du même code, les mots : « le comptable supérieur du Trésor » sont remplacés par les mots : « l'autorité compétente de l'État désignée par arrêté du ministre chargé du budget ».

N° CF 18

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 6

Supprimer cet article.

N° CF 19

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 7

I.— À l'alinéa 1, remplacer les mots : « , L. 111-3-2 et L. 111-3-3 » par les mots :
« et L. 111-3-2 ».

II.— Supprimer l'alinéa 4.

N° CF 20

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 7**

Au second alinéa de l'article L. 111-9-1 du même code, les trois dernières phrases
sont remplacées par une phrase ainsi rédigée :

« Elle statue sur les orientations de ces travaux, les conduit et délibère sur leurs
résultats. Elle en adopte la synthèse ainsi que les suites à lui donner. »

N° CF 21

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 8

Après les mots : « ou organismes », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 8 : « soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes. »

N° CF 22

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 8

Remplacer les deux premiers alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

À l'article L. 132-4 du même code, les mots : « , ainsi que des organismes et entreprises qu'elle contrôle en vertu des articles L. 133-1 et L. 133-2 » sont remplacés par les mots : « ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes ».

N° CF 23

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 8

Supprimer les alinéas 3 à 6 de cet article.

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 8**

Insérer l'article suivant :

L'article L. 136-1 du même code est ainsi complété :

« Le rapport public annuel visé à l'alinéa précédent comporte une présentation des suites données aux observations définitives formulées par les juridictions financières, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ces observations ont l'obligation de fournir à la Cour des comptes. Les conditions d'application du présent alinéa sont fixées par décret en Conseil d'État. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 8**

Insérer l'article suivant :

L'article L. 135-1 du code des juridictions financières est ainsi rédigé :

« *Art. L. 135-1.*— Les observations, les suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services, organismes et entreprises visés aux articles L. 111-3 à L. 111-7 font l'objet de communications de la Cour des comptes aux ministres, organismes et entreprises, ainsi qu'aux autorités administratives compétentes dans les conditions fixées par voie réglementaire.

« Sous réserve du respect d'un secret protégé par la loi, la Cour des comptes peut rendre publiques ces observations et recommandations, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8

Insérer l'article suivant :

I.— Après l'article L. 132-3-2 du même code, il est inséré un article L. 132-3-3 ainsi rédigé :

« *Art. L. 132-3-3.*— La Cour des comptes établit chaque année un rapport relatif aux vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des établissements publics de santé mentionnés à l'article L. 6141-2 du code de la santé publique dont les recettes d'exploitation du compte principal pour l'année 2009 sont supérieures à 700 millions d'euros. Il comprend également une synthèse des rapports de certification des comptes des autres établissements publics de santé prévus par l'article L. 6145-16 du code de la santé publique. Ces rapports lui sont obligatoirement transmis dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

« Sur la base des rapports mentionnés à la dernière phrase de l'alinéa précédent, la Cour des comptes émet un avis sur la qualité de l'ensemble des comptes des établissements publics de santé soumis à certification. Cet avis est présenté dans le rapport mentionné à l'article LO 132-3.

« À compter de l'exercice 2010, le montant des recettes d'exploitation pris en compte pour l'application du présent article est réévalué tous les cinq ans en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac. »

II.— Après l'article L. 111-9-1 du même code, il est inséré un article L. 111-9-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-9-2.*— La certification des comptes des établissements publics de santé, prévue à l'article L.132-3-3, peut être déléguée aux chambres régionales des comptes concernées par arrêté du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes concernées. Un décret en Conseil d'État définit la durée de la délégation. »

N° CF 27

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 8**

Insérer l'article suivant :

I.— Au deuxième alinéa de l'article L. 211-8 du même code, les mots : « l'évaluation des » sont remplacés par le mot : « les ».

II.— En conséquence, au sein du même code, il est procédé à la même substitution au cinquième alinéa de l'article L. 252-9 et au quatrième alinéa de l'article L. 262-3.

N° CF 28

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 9

Supprimer cet article.

N° CF 29

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 10

Supprimer cet article.

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

L'article L. 122-2 du même code est remplacé par un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-2.* – Chaque année, deux nominations de conseillers maîtres sont prononcées au tour extérieur. Nul ne peut être nommé s'il n'est âgé de quarante-cinq ans accomplis.

« Une promotion sur dix-huit est pourvue par un magistrat de chambre régionale des comptes ayant le grade de président de section, âgé de plus de cinquante ans et justifiant au moins de quinze ans de services publics effectifs. Cet emploi est attribué sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis du conseil supérieur de la Cour des comptes et du conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

« Pour les magistrats de la Cour des comptes en service détaché, l'avancement au grade de conseiller maître s'effectue hors tour.

« Un magistrat ne peut être promu conseiller maître s'il n'a pas accompli au moins cinq années de services effectifs au sein des juridictions financières. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

L'article L. 122-5 du même code est ainsi modifié :

1° Le premier alinéa est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :

« Les auditeurs peuvent être promus conseillers référendaires dans les conditions définies par un décret en Conseil d'État. » ;

2° Au deuxième alinéa, les mots :

« est nommé conseiller référendaire à la Cour des comptes un magistrat »

sont remplacés par les mots :

« sont nommés conseillers référendaires à la Cour des comptes trois magistrats » ;

3° Les quatrième et cinquième alinéas sont remplacés par quatre alinéas ainsi rédigés :

« Chaque année, sont nommés :

« 1° trois conseillers référendaires âgés d'au moins trente-cinq ans à la date de nomination et justifiant de dix ans de services publics ou de services dans un organisme relevant du contrôle de la Cour des comptes ;

« 2° deux conseillers référendaires âgés d'au moins quarante ans à la date de nomination et justifiant de quinze ans de services publics ou de services dans un organisme relevant du contrôle de la Cour des comptes ; ils sont réputés avoir une ancienneté de six ans dans le grade de conseiller référendaire ;

« 3° trois conseillers référendaires, parmi les magistrats et fonctionnaires détachés au titre de l'article L. 112-7-1 ou anciens rapporteurs extérieurs à temps plein exerçant leurs fonctions à la Cour des comptes depuis au moins trois ans ou ayant exercé ces fonctions pendant au moins trois ans ; »

4° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :

« À l'exception de celles faites parmi les auditeurs, les nominations au grade de conseiller référendaire ne peuvent intervenir que parmi une liste arrêtée par le premier président de la Cour des comptes, après avis d'une commission placée auprès de lui, chargée de se prononcer sur l'aptitude des candidats. La composition et les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par décret en Conseil d'État. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

Après l'article L. 112-7 du même code, il est inséré un article L. 112-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 112-7-1.* – Sur décision du premier président, des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes peuvent participer aux travaux de la Cour des comptes à temps plein ou à temps partiel, y compris dans le cadre des procédures juridictionnelles, sur leur demande et après avis de leur président de chambre. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

L'article L. 122-1-1 du même code est remplacé par un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 122-1-1.* – Les auditeurs sont recrutés parmi les anciens élèves de l'école nationale d'administration. Ils sont réputés avoir une ancienneté de quatre ans dans le grade d'auditeur.

« Chaque année, trois nominations d'auditeurs sont prononcées au bénéfice de fonctionnaires de catégorie A, d'agents publics non titulaires de même niveau de recrutement ou de magistrats de l'ordre judiciaire.

« Les candidats visés à l'alinéa précédent doivent être âgés de trente ans au moins au 1^{er} janvier de l'année de nomination et justifier à la même date de sept années de services publics, civils et militaires, ou privés, dont au moins trois années au sein des juridictions financières. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

Le cinquième alinéa de l'article L. 221-2 du même code est ainsi rédigé :

« Il est procédé aux nominations aux emplois de président de chambre régionale des comptes et de vice-président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de telle sorte que la moitié au moins desdits emplois soit occupée par des magistrats appartenant, à la date de leur nomination, au corps des magistrats de chambre régionale des comptes. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

I. – Après l'article L. 141-10 du même code, il est inséré un article L. 141-11 ainsi rédigé :

« *Art. L. 141-11.* – Les membres de la Cour des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le premier président, après avis du conseil supérieur de la Cour des comptes. »

II. – Après l'article L. 212-11 du même code, il est inséré un article L. 212-11-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-11-1.* – Les membres des chambres régionales des comptes sont tenus de se conformer, dans l'exercice de leurs attributions, aux normes professionnelles fixées par le premier président de la Cour des comptes, après avis du conseil supérieur des chambres régionales des comptes. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

Après l'article L. 212-1 du même code, il est inséré un article L. 212-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-1-1.* – L'activité des chambres régionales et territoriales des comptes s'intègre dans le cadre des orientations pluriannuelles de contrôle des juridictions financières arrêtées par le premier président. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 10

Insérer l'article suivant :

I. – L'article L. 220-1 du même code est supprimé.

II. – L'article L. 212-1 du même code est ainsi rédigé :

« *Art. L. 212-1.* – Le siège et le ressort des chambres régionales des comptes sont fixés par décret en Conseil d'État. Leur nombre ne peut excéder seize en France métropolitaine. Une chambre comprend nécessairement dans son ressort une ou plusieurs régions.

« Lorsque le ressort d'une chambre régionale des comptes est modifié, les procédures en cours devant cette chambre et qui relèvent du ressort concerné par la modification, sont réglées selon les modalités définies aux alinéas suivants.

« Les procédures juridictionnelles engagées devant la chambre régionale des comptes et qui n'ont pas été inscrites au rôle de cette chambre sont transmises à la Cour des comptes, qui peut déléguer l'affaire à la chambre régionale de son choix.

« Les procédures administratives engagées devant la chambre régionale des comptes et sur lesquelles une délibération n'est pas encore intervenue, sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes, qui peut déléguer l'affaire à la chambre régionale de son choix.

« Il est délibéré sur les affaires qui ne sont pas transmises à la Cour des comptes en application des alinéas précédents selon les dispositions du code des juridictions financières applicables aux chambres régionales des comptes avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi. »

N° CF 38

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 10**

Insérer l'article suivant :

L'article L. 112-5 du même code est ainsi modifié :

1° La seconde phrase est ainsi rédigée :

« Leur nombre ne peut être supérieur à douze. Ils ont vocation à être affectés en chambre par le premier président. » ;

2° L'article est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« En outre, des personnes dont l'expérience et l'expertise peuvent être jugées utiles aux activités d'évaluation de la Cour peuvent être nommés conseillers maîtres en service extraordinaire, dans la limite de huit, ou conseillers référendaires en service extraordinaire, dans la limite de dix. Ils ont vocation à être affectés en chambre par le premier président.

« Les personnes mentionnées aux deux alinéas précédents ne peuvent exercer aucune activité d'ordre juridictionnel. »

N° CF 39

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 11

Supprimer cet article.

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 11**

Insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Titre I *bis*

« *Dispositions portant modification du code général des collectivités territoriales*

« Article ...

« Après l'article L. 1612-10 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 1612-10-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 1612-10-1.* – Lorsque le budget est réglé et rendu exécutoire par arrêté du représentant de l'État dans le département au terme de la procédure prévue aux articles L. 1612-2 et L. 1612-5, l'organe délibérant peut à nouveau se prononcer en matière budgétaire, dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'État, section par section, pour l'ensemble du budget. »

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 11**

Insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Titre I *bis*

« *Dispositions portant modification du code général des collectivités territoriales*

« Article ...

« Après le premier alinéa de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de budget est accompagné d'un rapport sur la dette. Ce rapport présente la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie. Il indique l'évolution du montant de la dette, de l'emprunt et des lignes de trésorerie, ainsi que la structuration de la dette. Il fournit une liste exhaustive des emprunts en précisant les établissements auprès desquels ces emprunts sont souscrits, les taux et le solde à rembourser. Le rapport détaille, le cas échéant, les mécanismes de couverture mis en place. Il est débattu à l'occasion du vote du budget et fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil général.»

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 11**

Insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Titre I *bis*

« *Dispositions portant modification du code général des collectivités territoriales*

« Article ...

« L'article L. 4312-1 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le projet de budget est accompagné d'un rapport sur la dette. Ce rapport présente la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie. Il indique l'évolution du montant de la dette, de l'emprunt et des lignes de trésorerie, ainsi que la structuration de la dette. Il fournit une liste exhaustive des emprunts en précisant les établissements auprès desquels ces emprunts sont souscrits, les taux et le solde à rembourser. Le rapport détaille, le cas échéant, les mécanismes de couverture mis en place. Il est débattu à l'occasion du vote du budget et fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil régional.»

N° CF 43

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

**ARTICLE ADDITIONNEL
APRÈS L'ARTICLE 11**

Insérer la division, l'intitulé et l'article suivants :

« Titre I *bis*

« *Dispositions modification du code général des collectivités territoriales*

« Article ...

« Après le deuxième alinéa de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans les communes de 5 000 habitants et plus et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est supérieur à 3 millions d'euros, le projet de budget est accompagné d'un rapport sur la dette. Ce rapport présente la stratégie de gestion de la dette et de la trésorerie. Il indique l'évolution du montant de la dette, de l'emprunt et des lignes de trésorerie, ainsi que la structuration de la dette. Il fournit une liste exhaustive des emprunts en précisant les établissements auprès desquels ces emprunts sont souscrits, les taux et le solde à rembourser. Le rapport détaille, le cas échéant, les mécanismes de couverture mis en place. Il est débattu à l'occasion du vote du budget et fait l'objet d'une délibération spécifique du conseil municipal.»

N° CF 44

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

ARTICLE 12

À l'alinéa 1, après le mot : « coordonne », insérer les mots : «, en liaison avec les chambres régionales et territoriales des comptes, ».

N° CF 45

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard,
Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances

ARTICLE 12

Rédiger ainsi la seconde phrase de l'alinéa 2 :

« Dans un délai de quatre mois suivant le dépôt des candidatures, le ministre chargé des collectivités territoriales arrête la liste des collectivités territoriales et de leurs groupements participant à l'expérimentation, après avis du ministre chargé des comptes publics et du premier président de la Cour des comptes, et sur avis conforme du comité des finances locales. Le ministre chargé des collectivités territoriales fournit au comité des finances locales tout élément lui permettant d'apprécier les candidatures. »

N° CF 46

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 13

Supprimer cet article.

N° CF 47

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 16

Supprimer cet article.

N° CF 48

AMENDEMENT

présenté par

M. Michel Bouvard, Rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances
et M. Charles de Courson

ARTICLE 17

Supprimer cet article.

N° CF 49

SOUS-AMENDEMENT

À l'amendement n° CF 16

présenté par

M. Charles de Courson

APRÈS L'ARTICLE 5

L'amendement est ainsi modifié :

Au deuxième alinéa du I, après les mots : « s'acquitte d'une amende », insérer les mots : « calculée en fonction de la gravité de la faute commise et ».

N° CF 50

SOUS-AMENDEMENT

À l'amendement CF 31

présenté par

M. Charles de Courson

APRÈS L'ARTICLE 10

L'amendement est ainsi modifié :

Au dernier alinéa, après les mots : « de la Cour des Comptes, après avis », insérer les mots : « rendu public ».

N° CF 51

SOUS-AMENDEMENT

À l'amendement CF 30

présenté par

M. Charles de Courson

APRÈS L'ARTICLE 10

L'amendement est ainsi modifié :

Au deuxième alinéa, après les mots : « Chaque année, », insérer les mots : « au maximum ».

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR

Cabinet du ministre chargé des Relations avec le Parlement :

- Sandrine LE MORVAN, directrice adjointe de cabinet chargée de l'Assemblée nationale
- Frédéric PUIGSERVER, chargé de mission
- Rodolphe VINCENT, conseiller parlementaire chargé de l'Assemblée nationale

Chambres régionales des comptes :

- Jean-Yves BERTUCCI, président de la CRC Île-de-France
- Gilles MILLER, président de la CRC Haute-Normandie

Association des magistrats et anciens magistrats de la Cour des comptes :

- Jean-Luc LEBUY, président
- Laurence FRADIN, vice-présidente
- Anne MONDOLINI, secrétaire générale

Syndicat des juridictions financières :

- Sylvain HUET, président
- Bertrand SCHNEIDER, vice-président
- Sophie BERGOGNE, membre du bureau

Association d'élus locaux :

- Association des maires de France : Philippe LAURENT, vice-président
- Association des départements de France : Thierry CARCENAC, vice-président de la commission des finances et de la fiscalité locale ; Jean-Christophe MORAUD, directeur général ; Marylène JOUVIEN, chargée des relations avec le Parlement
- Association des régions de France : Michel NEUGNOT, vice-président du conseil régional de Bourgogne ; Éric PERRAUDEAU, directeur de cabinet

Direction générale des finances publiques :

- Philippe PARINI, directeur général ;
- Vincent MAZAURIC, directeur adjoint chargé de la gestion publique ;
- Nicolas VANNIEUWENHUYZE, délégation à la gestion des cadres et personnels de centrale et à la responsabilité des comptables

Direction générales des collectivités locales : Patrick AMOUSSOU-ADÉBLÉ, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique

Professeur des Universités : Marie-Christine ESCLASSAN, Paris I Panthéon-Sorbonne