

N° 2001

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009.

PROJET DE LOI

portant réforme des juridictions financières,

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre,

par M. Henri de RAINCOURT,

ministre auprès du Premier ministre,
chargé des relations avec le Parlement.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La performance de la sphère publique est aujourd'hui une composante essentielle de la compétitivité qu'impose la mondialisation. La transparence constitue quant à elle une dimension fondamentale d'un véritable débat démocratique. Tant l'aspiration légitime des citoyens à la transparence que la recherche de la compétitivité créent pour la gestion publique des exigences nouvelles.

Si le contrôle de la régularité de la recette et de la dépense publiques s'impose plus que jamais, il ne suffit plus ; l'évaluation de l'efficacité et de l'efficacé de la gestion publique est désormais un impératif.

Les règles de la gestion publique se sont, ces dernières années, profondément transformées. L'adoption de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, issue d'une proposition parlementaire, a marqué, s'agissant de l'État, une étape importante dans cette évolution. Les exigences en matière d'efficacité, d'efficacé et de transparence se sont également fortement accrues avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 venant consacrer, au sommet de la hiérarchie des normes, le principe de régularité et de sincérité des comptes de l'ensemble des administrations publiques ainsi que la nécessité d'évaluer les politiques publiques.

L'organisation actuelle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ne leur permet pas de jouer pleinement le rôle majeur que l'article 47-2 de la Constitution leur assigne pour répondre à ces nouvelles exigences.

Lors de son discours du 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Président de la République a appelé à une réforme qui permette à la France de disposer du grand organisme public d'audit et d'évaluation dont elle a besoin. Comme il l'a indiqué : « *les exigences nouvelles de la gestion publique impliquent pour l'ensemble que constituent les juridictions financières la reconnaissance de nouvelles attributions, de nouveaux moyens ainsi qu'une adaptation de son organisation* ».

L'objet du présent projet est de répondre à cette attente, et de rendre possible une gestion publique modernisée et responsable.

Les acquis de la réforme budgétaire et comptable de l'État engagée il y a quelques années sont liés pour une bonne part à l'engagement des administrations et, à leurs côtés, de la Cour des comptes qui a constamment cherché à accompagner, voire à anticiper les évolutions nécessaires. Mais il semble que l'on soit resté au milieu du gué de la modernisation de la gestion publique. Si les outils à la disposition des gestionnaires ont été refondus, leurs marges de manœuvre accrues, et les contrôles *a priori* allégés, en revanche, l'autre versant de la réforme, celui de la responsabilisation des gestionnaires, semble encore inexploré. La réforme demeure incomplète et inachevée.

L'accent qui doit être mis sur la responsabilité des gestionnaires et sur la mesure de leurs résultats pose donc de manière pressante la question des contrôles et de leur organisation, et notamment du contrôle externe, exercé par l'institution supérieure de contrôle.

Les juridictions financières peuvent jouer un rôle moteur dans la modernisation en cours. Par la variété de leurs compétences, par l'exercice simultané des missions que le constituant, le législateur organique et le législateur leur ont attribuées – contrôler, juger, évaluer et certifier –, par l'expertise acquise au fil des ans sur l'ensemble de la gestion et des comptes publics, aussi bien ceux de l'État et des établissements publics nationaux, des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, de l'ensemble de la Sécurité sociale, des entreprises publiques, elles y sont préparées.

Les juridictions financières se doivent d'être exemplaires. Elles se doivent en d'autres termes d'être efficaces, économes des deniers publics, et à même d'apporter au Parlement, au Gouvernement, aux collectivités locales et au citoyen – leurs interlocuteurs – l'expertise qu'ils attendent légitimement d'elles.

Leurs méthodes ont fait leur preuve : la procédure contradictoire garantit la qualité et l'exactitude de leurs rapports ; la procédure collégiale en assure l'impartialité.

Pourtant, les juridictions financières ne peuvent se contenter de répéter une tradition sans réexaminer leur organisation, leurs méthodes, leurs missions. Elles doivent en effet aujourd'hui relever plusieurs défis.

Commentaire [1]: <!--œ-->

Le présent projet comprend deux titres, le premier portant modification des dispositions du code des juridictions financières, le deuxième relatif aux dispositions transitoires et finales.

Le titre I^{er} du projet comprend quatre chapitres, le premier relatif aux dispositions applicables au jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics, le deuxième aux dispositions applicables aux missions non juridictionnelles de la Cour des comptes, le troisième aux dispositions relatives à l'organisation interne de la Cour et aux dispositions statutaires et le quatrième à la Cour d'appel des juridictions financières.

Chapitre I^{er}. – Jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics

Il s'agit de mettre en place un véritable dispositif de responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics.

Sera ainsi traduite dans les faits l'orientation tracée par le Président de la République le 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes : *« Trop longtemps, on a considéré que le propre de l'argent public était d'être dépensé sans compter; qu'il était dans la nature du service public que son efficacité ne soit pas mesurable et que si l'on devait demander des comptes au comptable, il n'était pas légitime d'en demander à l'ordonnateur. Je profite de l'occasion qui m'est donnée de m'exprimer devant vous aujourd'hui pour dire que cette époque est révolue. Notre État a besoin d'une révolution intellectuelle et morale. »*

La recherche de la performance, aussi légitime soit elle, ne saurait faire oublier le premier impératif qui s'impose au gestionnaire : celui du respect de la règle de droit. La sanction des irrégularités et des fautes de gestion constitue à cet égard une dimension clé d'une bonne gestion publique. Elle en conditionne tant l'efficacité que la probité. Une réforme du régime de responsabilité juridictionnelle des gestionnaires, pour en faire un système efficace et effectif, apparaît aujourd'hui plus urgente que jamais. Elle conditionne la légitimité de la démarche de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il ne saurait en effet y avoir plus de liberté sans responsabilité véritable.

Un consensus se dégage pour alléger et faire disparaître un certain nombre de contrôles a priori au profit de contrôles exercés a posteriori. Cependant, force est de constater que si la LOLF a octroyé aux gestionnaires des marges de manœuvre plus importantes, les mécanismes de mise en jeu de leur responsabilité n'ont pas évolué et restent largement en deçà des attentes.

Le mécanisme de sanction des irrégularités et des fautes de gestion devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) – mécanisme pourtant original et adapté aux spécificités de la gestion publique – est singulièrement limité. Aussi, l'alternative joue-t-elle actuellement entre l'absence de sanction, inacceptable pour nos concitoyens, ou la sanction pénale, souvent disproportionnée.

Il est donc nécessaire de mettre en place un système satisfaisant de contrôle et de responsabilité a posteriori.

Commentaire [2]: <!--œ-->

Le régime juridictionnel de surveillance et de sanction de la discipline budgétaire et financière, par les garanties d'impartialité et de respect des droits des personnes contrôlées qu'il offre, peut en constituer la clé de voûte. Il doit néanmoins pour ce faire être renforcé et modernisé. **L'article 1^{er}** du présent projet ferait de la Cour des comptes la juridiction unique en cette matière de laquelle relèveraient, en plus des comptables, les ordonnateurs et gestionnaires qui, actuellement, relèvent de la CDBF.

La situation actuelle est en effet celle d'une responsabilité de plus en plus partagée entre l'ordonnateur et le comptable public tant en termes de tenue des comptes qu'en termes de contrôle de la dépense. Dès lors, la dualité actuelle de juridictions (Cour des Comptes pour les comptables, CDBF pour les ordonnateurs) ne se justifie plus.

Comptables, ordonnateurs et plus globalement gestionnaires, relèveraient de la même juridiction financière ce qui permettrait d'accroître la cohérence, la transparence et la lisibilité des mécanismes de sanction vis-à-vis de l'administration, du Parlement et de l'opinion publique.

L'article 2 du présent projet complète au titre I^{er} du livre I^{er} du code des juridictions financières, le chapitre I^{er} relatif aux compétences juridictionnelles par une section 5 intitulée « sanctions des irrégularités commises par les gestionnaires publics », cette section comprenant deux sous-sections, l'une consacrée aux personnes justiciables, qui comprend un article créé par l'article 3, l'autre aux infractions et sanctions, qui comprend les articles créés par l'article 4.

L'article 3 du présent projet dresse, dans un nouvel article L. 131-14, la liste des justiciables de la Cour des comptes : membres des cabinets ministériels ou d'élus locaux mentionnés ci-après, agents de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, et dirigeants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières, ainsi que les élus et exécutifs locaux – à l'exception des présidents des organes exécutifs locaux des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, et dont les dispositions les concernant en la matière relèvent d'une loi organique – dès lors qu'ils auraient, dans l'exercice de leurs fonctions et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire, donné à un subordonné un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet.

L'article 4 du présent projet reprend les articles L. 313-1 à L. 313-14 du code des juridictions financières, relatifs aux incriminations et aux sanctions, en les intégrant à la suite de l'article précédent. Il apporte à ces articles les principales modifications suivantes :

- à l'article L. 131-15 (ancien L. 313-1), le maximum de l'amende est diminué de moitié et, comme dans tous les articles, le plancher d'amende est supprimé ;
- à l'article L. 131-17 (ancien L. 313-3), la mention des charges de comptabilité générale est ajoutée après celle des dépenses de type budgétaire ;
- à l'article L. 131-18 (ancien L. 313-4), la mention des charges et produits de comptabilité générale est ajoutée à celle des recettes et dépenses budgétaires ;
- à l'article L. 131-19 (ancien L. 313-5), est ajoutée l'incrimination de défaut de

déclaration aux organismes sociaux, en plus de celle de défaut de déclaration fiscale ;

– à l'article L. 131-20 (ancien L. 313-6), est ajoutée l'incrimination de l'avantage injustifié à soi-même, en plus de celle de l'avantage injustifié à autrui, ainsi que celle du favoritisme non intentionnel dans le cadre de l'accès à la commande publique. Il s'agit d'obtenir une meilleure articulation entre la responsabilité budgétaire et financière, d'une part, et les dispositions pénales, d'autre part, en ce qui concerne les actes de favoritisme non intentionnels. Dans le prolongement de nombreux et récents essais de réforme de cette question, il est proposé d'inclure parmi les justiciables de la Cour des comptes ceux qui auraient commis de manière non intentionnelle des faits de favoritisme, étant entendu que les faits commis de manière intentionnelle auraient vocation à continuer de relever du juge répressif ;

– à l'article L. 131-22 (ancien L. 313-7-1), est précisé le lien entre l'infraction et le préjudice (pourra être sanctionné le fait d'avoir causé ou contribué à causer, selon les termes du code pénal, un préjudice) ainsi que le champ institutionnel couvert (organismes, services ou collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes). Au second alinéa, la contribution à causer un tel préjudice est conditionnée à l'établissement de la méconnaissance, de façon délibérée, d'une obligation de contrôle ou à une faute caractérisée ;

– à l'article L. 131-23 (ancien L. 313-8), est ajoutée, dans un nouveau I, une disposition concernant la base permettant d'apprécier les plafonds de pénalités financières applicables aux justiciables qui sont des élus locaux : sont prises en comptes les indemnités maximales qui leur sont allouées. Par ailleurs, au II, le maximum de l'amende due par les justiciables ne percevant ni rémunération ni indemnité, s'apprécierait désormais par rapport au montant du traitement brut annuel moyen des fonctionnaires de l'État déterminé par voie réglementaire.

Les dispositions prévues par l'actuel article L. 313-9, qui instituait une exonération de responsabilité pour les justiciables pouvant arguer d'un ordre écrit de leur hiérarchie, sont supprimées (ainsi que celles de l'article L. 313-10 ayant un objet similaire) et remplacées par une disposition incriminant le manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement des collectivités territoriales (nouvel article L. 131-24).

L'article 5 du présent projet tire les conséquences des dispositions de l'article 1^{er} qui ferait de la Cour des comptes la juridiction unique de laquelle relèveraient, en plus des comptables, les ordonnateurs et gestionnaires : il modifie l'intitulé du chapitre II (« dispositions relatives aux activités juridictionnelles ») du titre IV du livre I^{er} du code des juridictions financières, qui devient : « dispositions relatives aux procédures applicables en matière juridictionnelle » et crée deux sections, l'une consacrée aux activités juridictionnelles des comptables publics (qui comprendrait l'actuel article L. 142-1), l'autre consacrée aux activités juridictionnelles concernant les gestionnaires publics et comprenant deux nouveaux articles L. 142-2 et L. 142-3). Le projet d'article L. 142-2 fixe la liste des personnes pouvant saisir la Cour des comptes des faits présumés constitutifs d'une infraction au sens des dispositions précitées ; le

projet d'article L. 142-3 reprend la procédure applicable aux comptables publics (cf. article L. 142-1) avec la différence qu'il n'y a pas de décharge mais un non-lieu.

Chapitre II. – Missions non juridictionnelles de la Cour des comptes

L'article 6 du présent projet concerne la compétence qu'exercerait désormais la Cour des comptes (compte tenu de l'unité organique de l'ensemble des juridictions financières établie par l'article 9 du présent projet) dans le contrôle de la gestion des principaux acteurs locaux, dénommé à l'heure actuelle « examen de la gestion » dans le code des juridictions financières, qui constitue un élément important de l'acquis des chambres régionales des comptes, et qu'il s'agit de consacrer et de renforcer encore, compte tenu de son importance dans le fonctionnement harmonieux d'une République désormais décentralisée.

Cet article 6 rappelle que ce contrôle s'exercerait, selon les procédures définies par le code des juridictions financières sur les seules collectivités territoriales, leurs groupements, et les établissements publics locaux à caractère administratif.

L'article 7 du présent projet comprend trois articles posant le principe de trois compétences de la Cour des comptes :

– l'article L. 111-3-1 poserait le principe de la contribution de la Cour des comptes à l'évaluation des politiques publiques, conformément à l'article 47-2 de la Constitution, sans qu'il s'agisse d'une compétence exclusive ;

– l'article L. 111-3-2 consacrerait le rôle de la Cour des comptes dans le processus de certification des comptes des administrations publiques. Elle pourrait l'assumer soit en certifiant elle-même les comptes, soit selon tout autre moyen défini par la loi, ce qui ne préjuge en rien des choix que le Parlement a déjà été conduit (par exemple, pour les universités ou pour les établissements publics de santé) ou peut être conduit à faire.

Il est en effet un domaine dans lequel le processus de réforme semble encore incomplet : celui de la transparence des comptes publics, alors que cette exigence s'affirme aujourd'hui avec une vigueur nouvelle. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ainsi conduit à consacrer au sommet de la hiérarchie des normes le principe selon lequel « *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.* » ;

– l'article L. 111-3-3 pose le principe de la participation de la Cour des comptes au contrôle des actes budgétaires et de l'exécution des budgets des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé.

L'article 8 du présent projet comprend trois articles qui développent le rôle de la Cour dans sa contribution à l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation se nourrit du métier traditionnel de la Cour et des chambres régionales, le contrôle des comptes, mais elle nécessite une approche différente de celle du contrôle de la régularité d'un compte. La légitimité de l'auditeur en matière d'évaluation doit être plus affirmée. En effet, si le contrôleur applique des règles a

priori légitimes, issues de la loi pour la plupart, l'évaluateur dispose, certes, de résultats chiffrés, mais qui exigent une appréciation individualisée faisant la part relative entre le contexte et la responsabilité propre du gestionnaire. L'évaluateur doit pour cela s'appuyer sur des méthodes solides, homogènes sur l'ensemble du territoire ; on ne doit pas pouvoir lui reprocher d'évaluer différemment une politique publique selon le lieu. Ce défi pose tout particulièrement la question de l'organisation des juridictions financières (voir article 9 du présent projet).

La Cour et les chambres régionales des comptes ont déjà fortement développé leur implication dans l'évaluation des politiques publiques. Néanmoins, la situation actuelle demeure insatisfaisante.

Tout d'abord, la répartition actuelle des compétences entre la Cour et les chambres régionales, ainsi que les modalités de programmation, sont cloisonnées et ne permettent pas d'organiser efficacement et de façon homogène l'évaluation des politiques conduites tant au niveau national que local. La conduite d'une enquête commune aux deux niveaux de juridictions prend au moins deux ans. Son organisation est tributaire du choix de chaque chambre régionale, juridiction autonome, de participer ou non au travail commun. Ceci rend difficile pour la Cour des comptes de répondre aux demandes d'évaluation – et notamment à celles qui émanent du Parlement, au moment où le rôle du Parlement est consacré par la Constitution – lorsque celles-ci portent sur des politiques dont la mise en œuvre est en partie décentralisée, ce qui recouvre désormais les cas les plus nombreux et les plus importants.

La deuxième difficulté vient du fait que les ressorts régionaux actuels sont trop nombreux et trop dissemblables. Souvent trop restreints, ils ne donnent pas les éléments de comparaison nécessaires, spécialement pour les grandes collectivités. Par ailleurs, nombre de chambres, trop étroites et avec des effectifs trop restreints, n'ont pas les moyens d'organiser leurs équipes de contrôle et leurs instances de délibéré de manière satisfaisante. La situation ne peut que s'aggraver avec la décline démographique attendue dans le corps des magistrats de chambre régionale des comptes (CRC). Les chambres pourront de moins en moins assumer des missions d'audit et d'évaluation plus étoffées et plus complexes.

– l'article L. 132-4 concerne les enquêtes demandées non plus (cf. article actuel) par les commissions des finances et par les commissions d'enquête du Parlement mais, désormais, par les présidents des deux assemblées parlementaires et par les présidents des commissions que le règlement habiliterait à cet effet ;

– dans le prolongement de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 25 juin 2009 au sujet du Règlement de l'Assemblée nationale, l'article L. 132-4-1 du présent projet déterminerait, comme seule la loi peut le faire, les organes du Parlement qui seraient compétents pour demander l'assistance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques ;

– l'article L. 132-5 permettrait au Premier ministre de saisir la Cour des comptes d'une demande d'enquête, par parallélisme avec ce que permet déjà la LOLF au Parlement. De la sorte serait renforcée l'équidistance entre le Parlement et le

Commentaire [3]: <!--œ-->

Gouvernement, chacun des deux pouvant s'adresser à la Cour pour lui demander d'effectuer certains travaux, dans le respect de son indépendance.

Chapitre III. – Organisation interne de la Cour des comptes et dispositions statutaires

Les articles 9 et 10 du présent projet concernent l'organisation des juridictions financières et la situation de leurs membres.

Qu'il s'agisse de renforcer sa légitimité sur ses missions actuelles (évaluation, jugement et contrôle) ou d'affirmer de nouvelles missions (certification des comptes des collectivités territoriales), la Cour des comptes devrait pouvoir s'appuyer sur des compétences précises, spécialisées et pluridisciplinaires. Elle devrait ainsi pouvoir s'attacher les services de professionnels de grande qualité et d'origines diverses. Tout appelle donc à revoir ses modes de recrutement et de gestion de ses personnels.

Il est ainsi d'abord proposé d'unifier Cour et chambres régionales pour en faire une seule et même entité.

Les chambres régionales cesseraient d'être des juridictions autonomes et deviendraient des composantes de la Cour, au même titre que les chambres de la Cour (voir article 9 du présent projet). Elles prendraient le nom de chambres des comptes. La programmation, les méthodes et la conduite des contrôles concernant les politiques partagées seraient ainsi unifiées. La Cour des comptes serait en mesure de construire de véritables échantillons représentatifs de collectivités et d'entités à contrôler. Les contrôles seraient plus homogènes sur l'ensemble du territoire et mieux ciblés.

Cette réorganisation ne remettrait nullement en cause le traditionnel contrôle de la gestion – l'examen de la gestion dans l'actuel code des juridictions financières –, mené actuellement par les chambres régionales sur les collectivités territoriales. Ces contrôles garderaient toute leur importance.

Il est nécessaire de créer des chambres interrégionales. Le regroupement aurait plusieurs avantages. Il permettrait la constitution d'équipes ayant la masse critique pour mener des travaux complexes et divers. L'objectif serait d'avoir un nombre de magistrats suffisant dans les chambres des comptes, pour leur permettre de se spécialiser. Le regroupement favoriserait par ailleurs l'homogénéité des méthodes de contrôle et rendrait plus faciles les comparaisons entre collectivités. Il conduirait enfin à des économies d'échelle par la mutualisation des moyens et des fonctions support.

Les nouvelles chambres auraient en principe un ressort interrégional (voir l'article 9 du présent projet). La détermination de ces nouveaux ressorts, qui relève du pouvoir réglementaire, se ferait de façon à ce que les champs de compétences attribués à chaque chambre soient cohérents en termes d'enjeux financiers.

Enfin, les chambres interrégionales pourront comporter, selon des modalités à définir, des antennes régionales implantées dans les sièges actuels des CRC. Ce maintien facilitera la transition pour les personnels concernés ainsi qu'une montée en charge

progressive de l'activité des nouvelles chambres interrégionales.

L'exercice des compétences incombant à la Cour des comptes vis-à-vis des collectivités locales – jugement des comptes, contrôle de la gestion et contrôle budgétaire – auxquelles s'ajoute la mise en jeu des ordonnateurs et gestionnaires locaux élus, justifient l'identification des chambres qui en sont chargées pour chaque collectivité et impliquent la mise en œuvre d'un régime d'incompatibilités et d'inéligibilités de leurs membres, prévu dans le code électoral, qui soit différent de celui des autres magistrats de la Cour, du fait de l'éventualité des conflits d'intérêts pouvant découler de l'exercice de ces attributions d'autorité relatives à l'activité d'instances locales élues. Dès lors, l'article 9 du présent projet précise que les chambres des comptes auraient seules qualité pour exercer dans leur ressort ces quatre attributions juridictionnelles et administratives, tout en exerçant les autres missions de la Cour des comptes.

L'article 10 du présent projet soumet au législateur les choix fondamentaux qui découlent de l'unité organique en ce qui concerne les magistrats financiers. Ce n'est qu'une fois ces principes décidés que le présent projet procède à l'habilitation du Gouvernement. Il est en effet souhaitable, et conforme à la tradition républicaine, que le Parlement lui-même se prononce sur les principales règles concernant un corps de magistrats.

L'article 10 modifie l'article L. 120-1, crée un article L. 120-1-1 et complète l'article L. 121-1 du code des juridictions financières.

Les dispositions apportées à l'article L. 120-1 permettent au Parlement de consacrer explicitement, comme il convient, la qualité de magistrats des membres de la Cour des comptes, leur vocation à être affectés dans une des chambres constituant désormais la Cour, parmi lesquelles les chambres des comptes, et le principe fondamental de l'inamovibilité pour tous les magistrats financiers du siège ;

L'objectif poursuivi par la réforme est de recruter, motiver, former des cadres à l'exercice des nouvelles missions de la Cour des comptes et d'assurer à l'ensemble des personnels des conditions de travail et de déroulement de carrière motivantes et attractives

La Cour des comptes doit apparaître au premier rang des institutions de la Nation. C'est une des conditions de son efficacité. La Cour doit maintenir une de ses caractéristiques essentielles : un recrutement de haut niveau et un exercice professionnel d'excellence assurant à ses membres des parcours professionnels diversifiés.

Il convient en même temps de tenir compte des évolutions déjà engagées : les métiers exercés à la Cour et en chambres régionales des comptes convergent. Les modes de recrutement sont proches (le recrutement via l'ENA pour les deux premiers grades prédomine désormais). 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.

Commentaire [4]: <!--œ-->

Les perspectives démographiques doivent également être prises en considération. Le défi démographique est tel qu'il paraît difficile de répondre simultanément aux besoins des deux corps. Il faut concevoir une réponse globale.

C'est pourquoi il est proposé de créer un cadre statutaire unique et commun aux magistrats exerçant au siège et en région (article L. 120-1), au sein duquel existeraient les grades de premier président, président de chambre, conseiller maître, conseiller référendaire, auditeur, président de section, premier conseiller et conseiller, étant précisé :

– que le grade de président de chambre deviendrait un grade fonctionnel, le Parlement étant amené à décider explicitement qu'une durée de fonctions de six ans dans une même chambre est instituée, dans un souci de bonne administration de l'institution (article L. 121-1) ;

– que les trois derniers grades n'existeraient qu'à titre transitoire compte tenu de leur extinction progressive.

Chapitre IV. – La Cour d'appel des juridictions financières

Pour l'ensemble de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes, qu'il s'agisse de celle, traditionnelle, concernant les comptables publics, ou de celle, nouvelle, concernant les gestionnaires publics, il importe d'instituer une procédure à la fois efficace et protectrice des droits des justiciables, conformément aux règles constitutionnelles et conventionnelles.

L'article 11 du présent projet instituerait une Cour d'appel des juridictions financières. Pour la première fois dans l'histoire de l'institution, l'ensemble des justiciables des juridictions financières se verrait ainsi reconnaître la possibilité d'accéder à un juge d'appel, compétent pour réexaminer sur le fond l'ensemble du litige examiné en première instance, soit par la Cour des comptes, soit par les chambres territoriales des comptes.

La composition de cette Cour d'appel serait tripartite : conseillers d'État, conseillers à la Cour de cassation et conseillers maîtres à la Cour des comptes, en nombre égal. Ce mode de composition de la juridiction d'appel se situe dans le prolongement d'une tradition ancienne : depuis 1948, la CDBF est déjà composée de membres de deux juridictions (Cour des comptes et Conseil d'État). De plus, il tire les conséquences, en termes d'organisation, de la nature particulière de l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes qui la conduit à se prononcer sur des questions qui sont au confluent des droits financier, administratif, civil et pénal. La présence, aux côtés de membres expérimentés de la Cour, de représentants des plus hautes juridictions administratives et judiciaires permettra à la juridiction d'appel de réunir toutes les compétences nécessaires au traitement des affaires les plus complexes.

Tous les membres de la Cour d'appel seraient élus pour six ans renouvelables par la juridiction dont ils sont membres, ce qui est un gage d'indépendance particulièrement nécessaire s'agissant de composer une juridiction d'appel ayant compétence, notamment, sur l'ensemble des gestionnaires publics.

La présidence de cette Cour d'appel serait confiée à un magistrat de la Cour des comptes exerçant ou ayant exercé les fonctions de président de chambre, étant précisé que, comme les membres de la Cour d'appel, il ne peut siéger dans aucune des formations de la Cour des comptes en matière juridictionnelle.

La généralisation de l'appel à tous les justiciables de la Cour des comptes permettrait de donner une portée effective considérablement renforcée au droit au double degré de juridiction consacré par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

Le titre II du présent projet concerne les dispositions transitoires et finales.

L'article 12 du présent projet concerne l'expérimentation légale de certification des comptes des collectivités locales. Si les comptes de l'État et de la sécurité sociale, et désormais ceux des établissements publics de santé, sont soumis à certification, rien de tel n'est prévu à l'heure actuelle pour les comptes des collectivités territoriales, ce qui distingue la France des autres grands pays de l'Union européenne. Il s'agit pourtant là d'un sujet primordial. Il serait peu justifiable qu'une telle discipline ne concerne pas les collectivités territoriales dont le poids dans les finances publiques ne cesse de s'alourdir. Leurs administrés doivent également pouvoir bénéficier de la garantie d'un organisme indépendant, certifiant la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes locaux, rôle que la Cour des comptes joue déjà en ce qui concerne les comptes de l'État et de ceux du régime général de la sécurité sociale. Il est proposé que la Cour coordonne, conformément à l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation légale de certification des comptes des collectivités locales. Elle pourrait être menée avec certaines collectivités volontaires.

Ceci ne présume en rien du choix de faire exercer ultérieurement tout ou partie de cette compétence au sein des futures chambres des comptes interrégionales.

Une telle expérimentation impliquerait un certain nombre de conditions préalables qu'il conviendra de préciser, comme l'établissement d'un compte financier unique, l'adoption d'un référentiel de normes comptables, le développement du contrôle interne, ce qui peut justifier un commencement de mise en œuvre différé de trois ans après la promulgation de la loi.

L'article 13 du présent projet précise les modalités des dispositions transitoires concernant les trois grades de conseiller, premier conseiller et de président de section, compte tenu de l'extinction progressive de ces grades.

L'article 14 du présent projet précise le sort des procédures engagées devant la Cour de discipline budgétaire et financière, devant les chambres régionales des comptes, ainsi que des procédures relatives aux appels formés devant la Cour des comptes contre les décisions juridictionnelles des chambres régionales des comptes avant l'entrée en vigueur du présent projet.

L'article 15 du présent projet abroge le titre I^{er} relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière du livre III du code des juridictions financières.

L'article 16 du présent projet énumère les mesures relevant du domaine de la loi que,

Commentaire [5]: <!--œ-->

dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances.

L'article 17 du présent projet a trait à l'entrée en vigueur du présent projet.

Pour chacun des différents sujets qu'il aborde successivement, le présent projet de loi soumet d'abord au débat et à la décision du Parlement le choix des grandes options de principe. Ce n'est qu'une fois que ces choix ont été effectués par le législateur qu'il est envisagé de faire application de l'article 38 de la Constitution et d'habiliter le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures permettant de concrétiser et de préciser les choix fondamentaux que le Parlement aura effectué.

Le projet modernise profondément les missions, l'organisation et les méthodes de la Cour et des actuelles chambres régionales des comptes et il nécessite, notamment, une actualisation et une simplification du code des juridictions financières. Le recours à la procédure des ordonnances de l'article 38 de la Constitution permet de la mener à bien dans les délais les plus réduits possibles, compte tenu des enjeux qui s'y attachent, y compris dans ses aspects les plus techniques.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant réforme des juridictions financières, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS PORTANT MODIFICATION DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Chapitre I^{er}

Dispositions applicables au jugement des ordonnateurs et des gestionnaires publics

Article 1^{er}

Le second alinéa de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières est remplacé par les dispositions suivantes :

« La Cour des comptes sanctionne les irrégularités budgétaires, comptables et financières commises par les ordonnateurs et les gestionnaires publics dans les

conditions fixées par le présent code. »

Article 2

I. – Après l'article L. 131-12 du même code, il est inséré une section 5, ainsi intitulée : « Section 5 : Sanction des irrégularités commises par les gestionnaires publics ».

II. – Elle comprend deux sous-sections, ainsi intitulées :

1° « Sous-section 1 : Personnes justiciables de la Cour des comptes » ;

2° « Sous-section 2 : Infractions et sanctions ».

Article 3

La sous-section 1 mentionnée au 1° du II de l'article 2, est ainsi rédigée :

« Sous-section 1

« Personnes justiciables de la Cour des comptes

« Art. L. 131-14. – I. – Sont justiciables de la Cour des comptes en application du second alinéa de l'article L. 111-1 :

« a) Les personnes appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ou au cabinet d'un élu mentionné aux a à e du II du présent article ;

« b) Les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ;

« c) Les représentants, administrateurs ou agents des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre territoriale des comptes.

« Sont également justiciables de la Cour des comptes tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

« II. – Sont également justiciables de la Cour des comptes, lorsqu'ils ont, dans l'exercice de leurs fonctions, et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire, donné à une personne citée au I ci-dessus un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet :

« a) Les présidents de conseil régional et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 4132-3 à L. 4132-10, L. 4132-13, L. 4132-15, [L. 4132-21](#), L. 4132-22, L. 4132-25, L. 4133-1, L. 4133-2, L. 4133-4 à L. 4133-8, L. 4231-1 à L. 4231-5 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil régional ;

« b) Le président du conseil exécutif de Corse et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article L. 4422-25 du code général des collectivités territoriales, les conseillers exécutifs ;

« c) Les présidents de conseil général et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 3221-3 et L. 3221-7 du code général des collectivités

Commentaire [6]: TRANSIT - HYPERLINK

Commentaire [7]: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIArtI000006392158&dateTexte=&categorieLien=cid>.

territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil général ;

« d) Les maires et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-20 et L. 2122-25 du code général des collectivités territoriales, les adjoints et autres membres du conseil municipal ;

« e) Les présidents élus de groupements de collectivités territoriales et, quand ils agissent par délégation du président, les vice-présidents et autres membres de l'organe délibérant du groupement ;

« f) Les administrateurs élus des organismes de protection sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes et agissant dans le cadre des dispositions législatives ou réglementaires ;

« g) Les administrateurs ou agents des associations ou organismes de bienfaisance assujettis au contrôle de la Cour des comptes.

« Les personnes mentionnées aux a à e ci-dessus sont également justiciables de la Cour des comptes lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale. »

Article 4

Après l'article L. 131-14, est insérée la sous-section 2 mentionnée au 2° du II de l'article 2, qui comprend les articles L. 131-15 à L. 131-29, et est ainsi rédigée :

« Sous-section 2

« Infractions et sanctions

« Art. L. 131-15. – Toute personne qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre la moitié du montant de la rémunération brute annuelle qui lui était allouée à la date à laquelle l'irrégularité la plus récente a été commise.

« Art. L. 131-16. – Toute personne qui, pour dissimuler un dépassement de crédit, aura imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense sera passible d'une amende qui pourra atteindre le montant de la rémunération brute annuelle qui lui était allouée à la date à laquelle l'irrégularité la plus récente a été commise.

« Art. L. 131-17. – Toute personne qui aura engagé des dépenses ou provoqué des charges sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet sera passible de l'amende prévue à l'article L. 131-15.

« Art. L. 131-18. – Toute personne qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses, ainsi que, de façon grave ou répétée, les règles de comptabilisation des produits et des charges applicables à l'État ou aux collectivités, établissements et organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes en vertu des articles L. 111-1 à L. 111-7 ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article

L. 131-16.

« Lorsque les faits incriminés constituent une gestion de fait au sens du XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, la Cour des comptes peut également sanctionner les comptables de fait au titre de la présente section. Il est alors tenu compte des sanctions déjà prononcées à raison des mêmes faits.

« *Art. L. 131-19.* – Sont également passibles de la sanction prévue à l'article L. 131-16 toutes personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont omis sciemment de souscrire les déclarations qu'elles sont tenues de fournir aux administrations fiscales ou aux organismes sociaux en vertu des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ou ont fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

« *Art. L. 131-20.* – Toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui ou à soi-même un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre le double du montant de la rémunération brute annuelle qui lui était allouée à la date de l'irrégularité la plus récente.

« Est également passible de la sanction prévue à l'article L. 131-16 toute personne visée à l'article L. 131-14, dont les actes, enfreignant de façon grave ou répétée les dispositions législatives ou réglementaires destinées à garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de commande publique, auront eu pour effet de procurer à autrui ou à soi-même un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé.

« *Art. L. 131-21.* – Toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution.

« *Art. L. 131-22.* – Toute personne chargée de responsabilités au sein de l'un des organismes, services ou collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes en vertu des articles L. 111-1 à L. 111-7 qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura causé un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombait ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction sera passible de l'amende prévue à l'article L. 131-16.

« Toute personne mentionnée au premier alinéa qui aura contribué à causer un tel préjudice sera passible de la même amende s'il est établi qu'elle a, soit méconnu de façon manifestement délibérée une obligation de contrôle qui lui incombait, soit commis une faute caractérisée et qui exposait cet organisme, service ou collectivité à un risque d'une particulière gravité qu'elle ne pouvait ignorer.

« *Art. L. 131-23.* – I. – Pour les personnes mentionnées aux *a* à *e* du II de

l'article L. 131-14, les plafonds de pénalités financières prévus aux articles L. 131-15, L. 131-16, L. 131-20 et L. 131-21 s'apprécient sur la base du montant de l'indemnité maximale légalement applicable à la fonction élective au titre de laquelle ils sont poursuivis.

« II. – Lorsque les personnes justiciables de la Cour des comptes ne perçoivent ni une rémunération ayant le caractère d'un traitement ni une indemnité mentionnée au I, le maximum de l'amende pourra atteindre le montant du traitement brut annuel moyen des fonctionnaires de l'État, déterminé par voie réglementaire.

« *Art. L. 131-24.* – En cas de manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement prévues par les articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, ayant pour effet de porter atteinte au fonctionnement normal de la collectivité, ou d'altérer durablement sa situation budgétaire, fiscale ou financière, les personnes visées aux *a* à *e* du II de l'article L. 131-14 sont passibles des sanctions prévues à l'article L. 131-20.

« *Art. L. 131-25.* – Les sanctions prononcées en vertu des articles L. 131-15 à L. 131-20 ne pourront se cumuler que dans la limite du maximum applicable en vertu des articles L. 131-20 et L. 131-23.

« *Art. L. 131-26.* – En cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, les personnes visées à l'article L. 131-14 sont passibles de l'amende prévue à l'article L. 131-15.

« *Art. L. 131-27.* – Les amendes prononcées en vertu du présent titre présentent les mêmes caractères que les amendes prononcées par la Cour des comptes en cas de gestion de fait en application du dernier alinéa du XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963. Leur recouvrement est poursuivi dans les mêmes formes et assorti des mêmes garanties.

« *Art. L. 131-28.* – Lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre en donnant un ordre de réquisition à un comptable public, conformément au sixième alinéa du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, ainsi qu'aux articles L. 233-1, LO. 253-19, LO. 264-5 et LO. 274-5 du code des juridictions financières, les personnes mentionnées au II de l'article L. 131-14 sont passibles d'une amende dont le montant maximum pourra atteindre 1 000 € ou le montant annuel brut de l'indemnité de fonction qui leur était allouée à la date de l'infraction, si ce montant excédait 1000 €.

« *Art. L. 131-29.* – Les sanctions pécuniaires prononcées en application de la présente sous-section sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé à l'organisme, service ou collectivité soumis au contrôle de la Cour des comptes, et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées. Elles sont déterminées individuellement pour chaque ordonnateur ou gestionnaire sanctionné. Chaque décision de sanction est motivée. »

Article 5

I. – L'intitulé du chapitre II du titre IV du livre I^{er} du même code est modifié comme suit : « Chapitre II : Dispositions relatives aux procédures applicables en matière juridictionnelle ».

Il comprend deux sections ainsi intitulées :

1° « Section 1 : Activités juridictionnelles concernant les comptables publics », qui comprend l'article L. 142-1 ;

2° « Section 2 : Activités juridictionnelles concernant les gestionnaires publics », qui comprend les articles L. 142-2 et L. 142-3.

II. – La section 2 mentionnée au 2° du I ci-dessus est ainsi rédigée :

« Section 2

« **Activités juridictionnelles concernant les gestionnaires publics**

« *Art. L. 142-2.* – I. – La Cour des comptes peut être saisie des faits présumés constitutifs des infractions mentionnées aux articles L. 131-15 à L. 131-29.

« II. – Ont qualité pour saisir la Cour des comptes :

« – le président de l'Assemblée nationale ;

« – le président du Sénat ;

« – le Premier ministre ;

« – le ministre chargé de l'économie ou le ministre chargé du budget ;

« – les autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ou des personnes mentionnées au II de l'article L. 131-14 ;

« – les procureurs de la République ;

« – les chambres territoriales des comptes pour les personnes mentionnées à l'article L. 131-14 qui relèvent de leurs compétences en application des dispositions du présent code ;

« – les créanciers pour les faits visés à l'article L. 131-28.

« III. – La Cour des comptes ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues aux articles L. 131-15 à L. 131-29.

« IV. – La saisine est adressée au premier président de la Cour des comptes, qui en accuse réception, en informe le procureur général et transmet l'affaire au président de la chambre compétente.

« *Art. L. 142-3.* – I. – Lorsque la Cour des comptes est saisie en application de l'article L. 142-2, ou qu'elle met en œuvre l'une des compétences qui lui sont conférées par le présent code, le magistrat de la Cour des comptes désigné par le président de la formation compétente procède à l'instruction à charge et à décharge

des faits dont la Cour des comptes a été saisie.

« II. – Les rapports d'examen de la gestion contenant des faits susceptibles de conduire à une mise en jeu de la responsabilité de l'ordonnateur ou du gestionnaire public sont communiqués au représentant du ministère public près la Cour des comptes.

« III. – Lorsque le ministère public près la Cour des comptes ne relève aucune charge à l'égard de l'ordonnateur ou du gestionnaire public concernés, le président de la formation de jugement ou son délégué peut constater qu'il n'y a pas lieu de statuer, le cas échéant après avoir demandé un rapport complémentaire au représentant du ministère public près la Cour des comptes.

« L'ordonnance de non-lieu devient définitive après notification à l'autorité qui a saisi la Cour des comptes en application de l'article L. 142-2 et à l'ordonnateur ou au gestionnaire concernés.

« IV. – Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au II ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité de l'ordonnateur ou du gestionnaire public concernés, il saisit la formation de jugement.

« La procédure est contradictoire.

« Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

« Le délibéré des juges est secret.

« La Cour des comptes statue par un arrêt rendu en formation collégiale.

« V. – Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Chapitre II

Dispositions applicables aux missions non juridictionnelles de la Cour des comptes

Article 6

Il est inséré, à l'article L. 111-3 du même code, un second alinéa ainsi rédigé :

« En outre, la Cour des comptes exerce, selon la procédure définie par le présent code, le contrôle de la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics locaux à caractère administratif. »

Article 7

I. – Il est inséré, après l'article L. 111-3 du même code, des articles L. 111-3-1, L. 111-3-2 et L. 111-3-3 ainsi rédigés :

« *Art. L. 111-3-1.* – La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques

publiques dans les conditions prévues par le présent code.

« *Art. L. 111-3-2.* – La Cour des comptes s’assure que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière, soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n’assure pas la certification.

« *Art. L. 111-3-3.* – La Cour des comptes concourt au contrôle des actes budgétaires et de l’exécution du budget des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé. »

Article 8

I. – L’article L. 132-4 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 132-4.* – La Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que par les présidents des commissions permanentes dans le domaine de leur compétence, sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle. »

II. – Il est inséré après l’article L. 132-4 du même code, un article L. 132-4-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 132-4-1.* – Au titre de l’assistance au Parlement dans le domaine de l’évaluation des politiques publiques prévue par l’article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes peut être saisie d’une demande d’évaluation d’une politique publique par le président de l’Assemblée nationale, le président du Sénat ou par le président de toute instance créée par l’Assemblée nationale, par le Sénat ou conjointement par les deux assemblées pour assurer spécifiquement l’évaluation des politiques publiques.

L’assistance prend alors la forme d’un rapport, qui est communiqué à l’autorité qui en a fait la demande dans un délai convenu après consultation du premier président de la Cour des comptes.

L’autorité qui a demandé l’assistance de la Cour des comptes statue sur la publication du rapport. »

III. – Il est inséré après l’article L. 132-4-1 du même code, un article L. 132-5 ainsi rédigé :

« *Art. L. 132-5.* – Le Premier ministre peut demander à la Cour des comptes la réalisation de toute enquête relative à l’exécution des lois de finances, à l’application des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi que de toute enquête sur la gestion des services ou organismes qu’elle contrôle, notamment dans le cadre de sa contribution à l’évaluation des politiques publiques. »

Chapitre III

Dispositions relatives à l’organisation interne de la Cour des comptes et dispositions statutaires

Article 9

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

« *Art. L. 112-1-1.* – La Cour des comptes est composée de chambres.

« Les chambres en région, dénommées chambres des comptes, ont un ressort interrégional, sauf si des particularités géographiques justifient un ressort différent. Leur ressort et leur siège sont fixés par décret.

« 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, elles exercent seules dans leur ressort la compétence de jugement des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, celle de jugement des justiciables mentionnés aux *a* à *e* du II de l'article L. 131-14, la mission de contrôle budgétaire de ces collectivités et établissements définie au chapitre II du titre I^{er} du livre VI de la première partie du code général des collectivités territoriales et celle de contrôle de la gestion des collectivités territoriales régie par le second alinéa de l'article L. 111-3 du présent code.

« Leur président est un conseiller-maître qui ne peut simultanément présider une autre chambre de la Cour des comptes. »

Article 10

I. – L'article L. 120-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 120-1.* – Les membres de la Cour des comptes ont la qualité de magistrats.

« Ils ont vocation à être affectés dans une des chambres de la Cour des comptes définies à l'article L. 112-1-1.

« Les magistrats du siège sont inamovibles. Ils ne peuvent, sans leur consentement, même en avancement, recevoir une affectation les faisant passer d'une chambre des comptes à une autre chambre ou inversement, non plus qu'une affectation entraînant un changement de résidence administrative. »

II. – Il est inséré après l'article L. 120-1, un article L. 120-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 120-1-1.* – Les grades des magistrats de la Cour des comptes sont : premier président, président de chambre, conseiller maître, conseiller référendaire et auditeur et, pendant la période de transition prévue à l'article 13 de la loi n° - du portant réforme des juridictions financières, président de section, premier conseiller et conseiller.

« Le grade de président de chambre est un grade fonctionnel. Ce grade peut comprendre plusieurs catégories dépendant des fonctions exercées, définies par décret en Conseil d'État. »

III. – À l'article L. 121-1 du même code, sont ajoutés les deux alinéas suivants :

« Les présidents de chambre sont nommés parmi les conseillers maîtres ayant au moins trois ans de services effectifs dans ce grade. Pour ces nominations, une liste

comprenant plusieurs noms est transmise, après avis des présidents de chambres et du procureur général près la Cour des comptes, par le premier président de la Cour des comptes.

« Le premier président affecte à la présidence d'une chambre de la Cour des comptes un président de chambre pour une durée de six ans, ou pour la durée restant à courir jusqu'à la limite d'âge qui lui est applicable si elle est inférieure. Au terme de la durée de six ans, ce magistrat a vocation à occuper un emploi de président d'une autre chambre de la Cour des comptes. À défaut, il peut, après avis des présidents de chambres et du procureur général près la Cour des comptes, se voir confier par le premier président toute autre fonction d'encadrement ou de responsabilité ou les fonctions correspondant au grade de conseiller maître. »

Chapitre IV

Dispositions relatives à la Cour d'appel des juridictions financières

Article 11

Les articles L. 311-1 à L. 311-3 du code des juridictions financières sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 311-1.* – Il est institué une Cour d'appel des juridictions financières, juridiction d'appel de la Cour des comptes et des chambres territoriales des comptes.

« *Art. L. 311-2.* – La Cour est composée comme suit :

« – un magistrat de la Cour des comptes, exerçant ou ayant exercé les fonctions de président de chambre, président ;

« – un nombre égal de conseillers d'État, de conseillers à la Cour de cassation et de conseillers maîtres à la Cour des comptes.

« Les magistrats de la Cour des comptes qui sont membres de la Cour ne peuvent siéger dans aucune formation collégiale de la Cour des comptes statuant en matière juridictionnelle.

« *Art. L. 311-3.* – Le président et les membres de la Cour sont élus pour six ans renouvelables par la juridiction à laquelle ils appartiennent. »

TITRE II

DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 12

La Cour des comptes coordonne une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités et établissements territoriaux dont les produits de fonctionnement excèdent 200 millions d'euros pour l'exercice 2008. Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la présente loi.

Les collectivités territoriales peuvent se porter candidates à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Le ministre chargé des collectivités

territoriales se prononce sur les candidatures, après avoir pris l'avis du ministre chargé des comptes publics et du premier Président de la Cour des comptes, dans le délai de quatre mois suivant leur dépôt.

Une convention est conclue entre le premier président de la Cour des comptes et l'exécutif de la collectivité territoriale participant à l'expérimentation, après avis du ministre chargé des collectivités territoriales et de celui chargé des comptes publics. Elle en définit les modalités de mise en œuvre et précise les moyens en crédits, ou en personnels, ou à ce double titre, qui l'accompagnent. Elle précise également les normes comptables applicables.

L'expérimentation fait l'objet d'un bilan intermédiaire au terme des trois ans mentionnés ci-dessus, puis d'un bilan définitif au terme de huit ans. Ces bilans font l'objet d'un rapport du Gouvernement qui le transmet au Parlement, avec les observations des collectivités territoriales concernées et de la Cour des comptes.

Article 13

À l'issue d'un délai de quinze ans à compter de la publication de la présente loi, les présidents de section et premiers conseillers sont nommés dans un autre grade de la Cour des comptes dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

Chaque année, à compter de l'entrée en vigueur du décret pris pour l'application de l'article L. 112-1-1 issu de l'article 9 de la présente loi, sont nommés conseillers référendaires cinq présidents de section ou premiers conseillers, âgés de trente-cinq ans au moins et justifiant, à la date de nomination, de dix ans au moins de services publics effectifs. Ces nominations sont prononcées sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis du conseil supérieur de la Cour des comptes. La nomination dans le grade de conseiller référendaire ne peut intervenir dans la chambre des comptes dans laquelle le magistrat est affecté au moment de sa promotion. Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.

Article 14

I. – Les procédures engagées devant la Cour de discipline budgétaire et financière à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et qui n'ont pas été inscrites au rôle de cette Cour sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes.

Les affaires qui ne sont pas transmises à la Cour des comptes en application de l'alinéa précédent sont instruites et jugées selon les dispositions du code des juridictions financières applicables à la Cour de discipline budgétaire et financière avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

II. – Les procédures juridictionnelles engagées devant les chambres régionales des comptes à la date d'entrée en vigueur de la présente loi et qui n'ont pas été inscrites au rôle de ces chambres, sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes.

Les procédures administratives engagées devant les chambres régionales des comptes à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, et sur lesquelles une délibération n'est pas encore intervenue, sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes.

Commentaire [9]: <!--œ-->

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.

III. – Les procédures relatives aux appels formés avant l'entrée en vigueur de la présente loi devant la Cour des comptes contre les décisions juridictionnelles des chambres régionales des comptes sont poursuivies jusqu'à leur terme selon les dispositions du code des juridictions financières applicables avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 15

Le titre I^{er} du livre III du code des juridictions financières est abrogé.

Article 16

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toutes mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour :

1° Arrêter les modalités de mise en œuvre de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes sur les ordonnateurs et les gestionnaires publics et définir la procédure applicable, qui séparera les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement ;

2° Rendre applicables les dispositions relatives à l'évaluation des politiques publiques et au contrôle de la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements en s'inspirant, pour celles-ci, des dispositions applicables aux chambres régionales et territoriales des comptes ;

3° Adapter les missions déjà dévolues aux juridictions financières par le code des juridictions financières et leur organisation ;

4° Définir le cadre dans lequel le premier président de la Cour des comptes arrête l'organisation interne des chambres de la Cour des comptes, en application des règles énoncées aux articles L. 112-1-1 et L. 120-1 du code des juridictions financières issus des articles 9 et 10 de la présente loi ;

5° Arrêter les règles applicables au cadre statutaire des magistrats de la Cour des comptes, les règles d'inéligibilité et d'incompatibilité avec d'autres mandats ou fonctions électives, les incompatibilités propres aux comptables publics, les règles relatives aux magistrats en service extraordinaire ou aux rapporteurs extérieurs ainsi que la composition et la compétence du Conseil supérieur de la Cour des comptes ;

6° Arrêter la procédure applicable devant la Cour d'appel des juridictions financières, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette compétence ;

7° Adapter les règles relatives à l'organisation, aux statuts des personnels et au fonctionnement des chambres territoriales des comptes.

Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement pour chaque ordonnance dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

Commentaire [10]: <!--œ-->

Commentaire [11]: <!--œ-->

Article 17

Les dispositions de la présente loi, à l'exception de celles de l'article 16, entrent en vigueur le jour de la publication de la dernière des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi.

Fait à Paris, le 28 octobre 2009.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre auprès du Premier ministre,
chargé des relations avec le Parlement*