

## La réforme des juridictions financières <sup>(1)</sup>

Catherine MAYENOBE, secrétaire générale de la Cour des comptes

**L**e présent article replace le projet de loi réformant les juridictions financières adopté en Conseil des ministres le 28 octobre 2009 dans le contexte qui a présidé à son adoption. Il en identifie les principales avancées, mais aussi les insuffisances, pour la modernisation des juridictions financières, qui intéresse directement les collectivités territoriales.

Les juridictions financières ne sont pas, loin s'en faut, restées à l'écart du mouvement général de modernisation de l'Etat. La Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont ainsi connu au cours des dernières années des évolutions sensibles (2). La Cour assume, par exemple, depuis quelques années, une mission nouvelle de certification des comptes de l'Etat et du régime général de la Sécurité sociale. Les procédures juridictionnelles ont pour leur part été rénovées par la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008, afin, notamment, de mieux garantir les droits des justiciables.

Pourtant, le projet de loi portant réforme des juridictions financières adopté en Conseil des ministres le 28 octobre 2009, ainsi que les projets d'ordonnance qui y sont associés, marquent indéniablement un saut qualitatif dans ce processus de modernisation, par son ambition et par son périmètre.

En entendant créer le grand organisme d'audit et d'évaluation que le président de la République a appelé de ses vœux le 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le Gouvernement engage en effet une réforme ambitieuse – la plus ambitieuse et la plus profonde que la Cour ait connue depuis sa création. Il entend également tirer les conséquences du nouvel article 47-2 de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, qui assigne de nouvelles missions à la Cour des comptes.

A la différence des mesures prises depuis plusieurs années (3), le périmètre de la réforme englobe l'intégralité du champ de compétence des juridictions financières, et en particulier les collectivités territoriales et leurs établissements. La nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques et l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales en constituent l'illustration. La modernisation de l'examen de gestion – appelé « contrôle de la gestion » dans le projet de loi – et du contrôle budgétaire vise par ailleurs à renforcer les missions d'assistance et de conseil des juridictions financières à leur égard. Cette évolution s'accompagne d'un renforcement, indispensable, mais encore insuffisant, de la responsabilité des gestionnaires publics, et en particulier des élus locaux.

Pour assurer ces nouvelles missions, la réforme unifie la Cour, la Cour de discipline budgétaire et financière et les vingt-quatre chambres régionales des comptes, juridictions jusqu'à présent autonomes. Ces dernières sont appelées à devenir des chambres des comptes de la Cour en région, ayant un ressort interrégional, sans abandonner pour autant leur rôle de contrôle de proximité des collectivités territoriales et de leurs établissements.

variations annuelles, la « soutenabilité » à moyen et long termes de l'ensemble des comptes publics. Cette approche répond également aux attentes de nos concitoyens, qui requièrent des juridictions financières un diagnostic sur des grands problèmes tels que la fiscalité, l'égalité ou l'équité devant le service public et ses charges...

Cette approche globale des finances publiques s'est progressivement imposée dans notre pays. Tout d'abord, le traité de Maastricht et le pacte de stabilité et de croissance ont mis en place une surveillance du déficit et de la dette publics qui consolide les comptes de l'Etat (et des organismes divers d'administration centrale), des collectivités territoriales et des organismes de protection sociale. Dans la même logique, le Gouvernement a créé la conférence nationale et le conseil d'orientation des finances publiques (D. n° 2006-515, 5 mai 2006), afin de mieux intégrer les collectivités territoriales au pilotage de la dépense publique.

La Cour des comptes a pris toute sa part à cette évolution : elle réalise chaque année un audit d'ensemble des finances publiques (4) pour les débats d'orientation budgétaire et des finances sociales qu'organisent l'Assemblée nationale et le Sénat.

Ces évolutions apparaissent cependant encore insuffisantes pour assurer une véritable expertise d'ensemble en matière de finances publiques. La crise financière et économique le met aujourd'hui particulièrement en lumière. Le cloisonnement actuel des juridictions financières constitue en effet un frein insurmontable pour aborder les problèmes communs à l'ensemble des collectivités territoriales ainsi que la question de leurs relations financières avec l'Etat. L'unification de la Cour et des CRC permettra d'apporter une expertise éclairée sur ces sujets majeurs,

Qu'il soit cependant bien clair que l'objectif poursuivi par la réforme n'est pas de critiquer l'évolution des dépenses des collectivités territoriales, car celle-ci résulte dans une très large mesure du dynamisme propre des compétences transférées aux collectivités par l'Etat dans le cadre de la décentralisation, notamment en matière sociale (5). C'est bien l'Etat qui est seul responsable de la situation des finances publiques, en ce qu'il fixe la répartition des compétences et détermine ainsi les charges et les ressources des différents niveaux d'administration.

Mais les dépenses des collectivités, qui se sont élevées à 220 milliards d'euros en 2008 (6), ont un poids croissant dans les finances publiques, puisqu'elles représentent près de 80 % des dépenses de l'Etat nettes des remboursements et dégrèvements d'impôt

**MIEUX INTÉGRER  
LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
DANS LES NOUVELLES MISSIONS  
DE LA COUR DE COMPTES**

**La nécessité d'une approche globale  
des finances publiques**

La maîtrise des finances publiques rend aujourd'hui nécessaire une approche globale permettant d'apprécier, au-delà des

(1) Cet article est paru dans le n° 52, décembre 2009, de la Revue *Lamy des collectivités territoriales*. Il est reproduit dans notre revue avec l'autorisation de l'éditeur et de son auteur.

(2) E. Douat, « La Constitution et le juge financier », in « 1958-2008 Cinquantième anniversaire de la Constitution française », Association française de droit constitutionnel, Dalloz.

(3) Par la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale ou la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 sur les procédures juridictionnelles.

(4) Conformément à l'article 58-3 de la LOLF. Voir le dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2009. Tous les rapports de la Cour cités dans le présent article sont accessibles sur le site : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

(5) C. comptes, rapport public thématique, « La conduite par l'Etat de la décentralisation », octobre 2009.

(6) C. comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2009.

## gestion et organisation administrative

au cours de la même année (278,24 Mds€) (7). Ces mêmes collectivités sont, au demeurant, le premier investisseur public. L'expertise de la Cour doit donc être renforcée en la matière.

Cette réforme ne vise pas davantage à remettre en cause la décentralisation. Les CRC sont en effet des juridictions de l'Etat, implantées localement, et non pas des collectivités territoriales. Ce sont donc les modalités d'organisation de la juridiction financière au niveau local qui sont revues, à l'image de la réforme en cours des services de l'Etat dans les départements et en région, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La Cour demeurera présente en région par ses nouvelles chambres des comptes, qui auront une large autonomie de programmation, en particulier pour les contrôles de gestion, à l'image de la liberté dont bénéficient actuellement les chambres de la Cour.

### Mieux évaluer les politiques publiques partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales

Les exigences d'efficacité et d'efficience de la dépense publique sont de plus en plus prégnantes du fait de la mondialisation, qui met en concurrence les entreprises mais également les territoires. Or, les dépenses publiques en France représentent aujourd'hui 53 % de la richesse nationale, soit un taux nettement supérieur à la moyenne des pays développés. La maîtrise du niveau de prélèvements obligatoires est de ce fait une donnée majeure de la compétitivité de notre pays.

S'il ne revient pas à la Cour des comptes de critiquer le niveau des dépenses publiques en France, ou de porter un jugement sur leur opportunité, l'article 47-2 de la Constitution lui a en revanche donné la mission d'assister le Gouvernement et le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire d'apprécier leur efficacité et leur efficience.

Les juridictions financières ne sont actuellement pas à même d'assumer cette nouvelle mission. Les audits de performance rencontrent des limites lorsque la complexité de l'action publique réclame des démarches et des questionnements adaptés. L'évaluation des politiques publiques peut mieux y répondre, en mobilisant une large palette de compétences qui dépasse le seul examen de la bonne gestion des deniers publics.

En outre, l'étanchéité des champs de compétences de la Cour et des CRC nuit au contrôle de ces politiques publiques, aujourd'hui largement partagées. Leurs attributions respectives ont été définies, en 1982, sur la base du principe de blocs de compétences autonomes qui devait régir la décentralisation, mais qui a été rapidement abandonné au profit d'interventions croisées de l'Etat et des collectivités territoriales dans un grand nombre de politiques publiques (enseignement primaire (8) et secondaire, transports publics (9)...).

Or, seule la Cour des comptes peut contrôler les services déconcentrés de l'Etat, qui gèrent plus des deux tiers de son budget et plus de 96 % de ses personnels, alors que ces services participent souvent à la définition et à la mise en œuvre de politiques publiques conjointement avec les collectivités territoriales, que seules les CRC sont habilitées à contrôler.

Des mesures palliatives ont été mises en place, depuis plusieurs années, pour mieux coordonner le travail des différentes juridictions financières. L'ordonnance n° 2005-647 du 6 juin 2005 autorise ainsi, par exemple, les formations de délibéré communes à la Cour des comptes et aux CRC. Les enquêtes communes Cour - CRC se sont par ailleurs développées (10). Mais ces évolutions, réelles, demeurent insuffisantes. D'abord parce que seules les CRC volontaires prennent part aux enquêtes lancées par la Cour des comptes, ce qui ne permet pas de garantir un échantillon statistiquement représentatif au plan national. Mais également parce que la superposition des procédures de contrôle et de

contradiction dans les enquêtes communes entre la Cour et les CRC ne permet pas de répondre dans des délais satisfaisants aux demandes d'enquêtes formulées par le Parlement (11).

La fusion organique de la Cour des comptes et des CRC permettra donc de traiter des sujets d'intérêt commun à l'ensemble de la sphère publique et de mieux diffuser les bonnes pratiques.

### Mettre en œuvre l'obligation constitutionnelle de sincérité et de transparence des comptes pour les collectivités territoriales

Les garanties apportées à la fiabilité des comptes publics sont essentielles pour qu'un débat démocratique éclairé ait lieu sur la situation des finances publiques. A cette fin, la Cour a été chargée de certifier les comptes de l'Etat et des caisses nationales de Sécurité sociale respectivement par la loi organique relative aux lois de finances n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) et celle relative aux lois de financement de la Sécurité sociale n° 2005-881 du 2 août 2005 (LOLFSS).

En juillet 2008, le constituant a souhaité étendre l'obligation de régularité et de sincérité des comptes à l'ensemble des administrations publiques. C'est donc en toute logique que la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires a imposé cette obligation aux établissements publics de santé, la Cour des comptes devant assurer une partie de cette mission de certification (12), et que le projet de loi portant réforme des juridictions financières prévoit une expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales (13).

Cette expérimentation sera organisée dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. Ouverte aux seules collectivités dont les recettes de fonctionnement ont été supérieures à 200 millions d'euros en 2008, elle n'aura aucun caractère obligatoire. Les collectivités pourront se porter librement candidates dans un délai d'un an après la publication de la loi et seront choisies par le ministre en charge des collectivités territoriales, après avis du ministre chargé des comptes publics et du Premier président de la Cour des comptes. En outre, l'organisation des missions de certification et les précisions sur les normes comptables applicables seront définies par une convention signée entre le Premier président de la Cour des comptes et l'exécutif de la collectivité territoriale.

Le projet de loi prévoit, par ailleurs, une période de transition de trois ans avant la mise en œuvre de cette expérimentation. Ce délai sera utilisé, préalablement au lancement des premières missions, pour définir un référentiel précis des normes de certification applicables aux collectivités, pour fiabiliser les systèmes d'information et permettre le développement du contrôle interne.

Enfin, cette expérimentation, dont le bilan sera tiré le moment venu, ne préjuge pas du dispositif définitif de certification des comptes qui sera finalement retenu, et notamment du champ respectif d'intervention de la Cour et des commissaires aux comptes ou du rôle de coordination conféré à la Cour des comptes.

(7) C. comptes, résultats et gestion budgétaire de l'Etat, exercice 2008, mi-2009.

(8) C. comptes, rapport public thématique, « Les communes et l'école de la République », décembre 2008.

(9) C. comptes, rapport public thématique, « Les transports publics urbains », avril 2005.

(10) Voir les derniers rapports publics thématiques : « La protection de l'enfance » (octobre 2009), « Les aides des collectivités territoriales au développement économique » (novembre 2007), « Les aéroports français face aux mutations du transport aérien » (juillet 2008), « La formation professionnelle tout au long de la vie » (octobre 2008).

(11) Les enquêtes demandées par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en vertu de l'article 58-2 de la LOLF doivent en particulier respecter un délai de huit mois.

(12) Le champ des établissements concernés sera défini par décret.

(13) Conformément à l'article 37-1 de la Constitution.

## UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DES FONCTIONS DE CONTRÔLE ET DE JUGEMENT DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

### Un contrôle plus utile pour les collectivités territoriales

#### Une modernisation de l'examen de la gestion au service des collectivités

Le projet de loi réaffirme le caractère central de l'examen de la gestion des collectivités territoriales. Cette mission, renommée « contrôle de gestion », est confiée à la Cour des comptes rénovée, dans le cadre de l'unité organique prévue par le texte, afin de renforcer le rôle d'assistance de la Cour aux collectivités.

Le temps où d'aucuns pouvaient considérer que le rôle des juridictions financières consistait à « épinglez » les élus locaux, est en effet révolu... Les juridictions financières doivent, parallèlement à la dénonciation des irrégularités qu'elles peuvent mettre en lumière, formuler des recommandations utiles à l'amélioration de la gestion publique locale. Ce faisant, elles répondront à une forte attente des élus et des gestionnaires publics, mais également à celle de nos concitoyens, dont l'exigence porte aujourd'hui de manière croissante sur l'évaluation de la performance des politiques publiques mises en œuvre à tous les niveaux.

Or, les juridictions financières ne sont pas aujourd'hui pleinement en mesure de répondre à ces attentes. Pour y parvenir, elles doivent impérativement s'adapter à un environnement qui s'est profondément transformé depuis les premières lois de décentralisation de 1982. Ainsi, la professionnalisation et les compétences de gestion se sont significativement élevées dans les administrations publiques au cours des vingt-cinq dernières années, et singulièrement dans les collectivités territoriales et dans leurs établissements publics (14). La fonction publique territoriale a ainsi démontré une grande capacité d'adaptation pour assumer les compétences transférées par l'Etat. Dès lors, les exigences des contrôlés ont évolué : elles sont plus fortes à l'égard des magistrats et personnels des juridictions financières, dont on attend désormais qu'ils apportent une expertise utile à la gestion et à la modernisation des organismes qu'ils contrôlent.

La réponse à ces exigences nouvelles de contrôle passe indéniablement par une profonde réforme de l'organisation des juridictions financières.

En effet, l'autonomie des CRC, notamment dans la fonction de programmation, ne favorise pas l'allocation des moyens aux contrôles les plus stratégiques, c'est-à-dire portant sur les risques financiers et de gestion les plus significatifs. Elle ne permet pas à l'heure actuelle d'harmoniser les méthodes de contrôle et de garantir ainsi une égalité de traitement aux collectivités. Les futures chambres des comptes disposeront à l'avenir de référentiels nationaux, seront mieux à même d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques et, partant, d'apprécier la qualité de la gestion d'une collectivité par rapport à celles de même niveau, dans d'autres régions ou départements.

L'unité organique va de pair avec le regroupement géographique des chambres en régions, dont le nombre d'implantations sera sensiblement inférieur aux vingt-deux chambres régionales des comptes existant aujourd'hui sur le territoire métropolitain (les deux CRC d'outre-mer conserveront leur ressort actuel). Les nouvelles chambres des comptes bénéficieront ainsi d'une taille critique, permettant de mutualiser les expertises et les moyens, et d'une plus grande souplesse de fonctionnement.

Cette réforme anticipe en outre l'évolution souhaitée de la fonction publique d'Etat, en créant un cadre statutaire unique pour le métier de magistrat financier en lieu et place d'une gestion

éclatée par corps (15). Ainsi, les chambres des comptes pourront à l'avenir spécialiser les magistrats dans certains types de contrôle. Aujourd'hui, contrôler une collectivité territoriale ou un établissement public hospitalier nécessite certes un socle de compétences juridiques ou en matière d'analyse financière, mais aussi une connaissance approfondie des secteurs pour être en mesure d'apporter une réelle plus-value aux organismes contrôlés.

Pour autant, le projet de réforme des juridictions financières ne remet pas en cause l'implantation territoriale des chambres des comptes, qui pourront, le cas échéant, s'appuyer sur l'existence d'antennes régionales. Il offre toutes les garanties nécessaires aux collectivités territoriales s'agissant du maintien d'un contrôle de proximité.

En effet, les chambres des comptes auront, en vertu du projet de loi, compétence pour exercer dans leur ressort le jugement des comptes, le contrôle de la gestion ainsi que le contrôle budgétaire, auxquels s'ajouteront les nouvelles missions et compétences dévolues à la Cour des comptes, notamment en matière de mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs et gestionnaires locaux (v. *infra*).

Par ailleurs, la communication et la publicité des rapports d'observations définitives demeurent la règle, ce qui continue à garantir leur transmission à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme ainsi qu'à toute personne qui en fait la demande (16).

### Un contrôle budgétaire plus effectif

Les saisines des CRC par les préfets au titre du contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements, sur la base de l'article L. 211-7 du Code des juridictions financières, ont fortement diminué au cours des années récentes, l'Etat privilégiant la résolution à l'amiable des difficultés budgétaires des collectivités à une procédure contentieuse.

Le contrôle budgétaire exercé par les CRC se trouve donc, pour partie, recentré sur les collectivités territoriales dont les difficultés financières sont de nature structurelle. Mais en l'absence de volonté de certaines collectivités de redresser leurs comptes, ces procédures peuvent s'avérer peu opérantes. Deux exemples récents l'ont montré, s'agissant des communes de Pont-Saint-Esprit (17) et d'Hénin-Beaumont, qui ont chacune fait l'objet sur une courte période d'une dizaine d'avis au titre du contrôle budgétaire et d'un examen de gestion, sans remédier aux graves dysfonctionnements de gestion.

Le projet de loi crée donc une nouvelle infraction permettant d'engager la responsabilité des élus locaux en cas de manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement préconisées par la chambre des comptes. Les chambres en région seront chargées de prononcer cette sanction en première instance, conformément à l'article 9 du projet de loi.

### Une responsabilisation insuffisante des gestionnaires publics

#### Un renforcement de la responsabilité des gestionnaires qui demeure limité

Le régime de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires (notamment des ordonnateurs et des comptables) est aujourd'hui largement inopérant. En effet les règles de mise en jeu de la

(14) Rapport, C. comptes, 2009, chapitre III, « Les évolutions du pilotage et du contrôle de la gestion des collectivités locales ».

(15) J.-L. Silicani, « Livre blanc sur l'avenir de la Fonction publique », avril 2008.

(16) Dans les conditions prévues par l'article L. 241-11 du Code des juridictions financières.

(17) C. comptes, rapport 2009, chapitre III.

# gestion et organisation administrative

responsabilité n'ont pas été adaptées à la modernisation des procédures financières communément mises en œuvre dans l'ensemble de la sphère publique et à la réforme comptable induite par la LOLF (18), en ce qui concerne l'Etat.

Le projet de loi permet néanmoins certaines avancées en la matière. Il réorganise tout d'abord les procédures de jugement des gestionnaires. La Cour des comptes se voit attribuer les compétences jusqu'alors dévolues à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), juridiction spécialisée qui demeure sous utilisée (19). La Cour des comptes deviendra donc l'unique juge des gestionnaires publics. Cette mission sera exercée par les chambres des comptes à l'égard des gestionnaires des collectivités, organismes et services de leur ressort.

Une cour d'appel des juridictions financières sera par ailleurs instituée pour statuer sur les litiges tranchés en première instance par la Cour des comptes (20), afin de donner davantage de garanties aux justiciables. Elle réunira des conseillers d'Etat et des conseillers maîtres à la Cour des comptes, comme actuellement pour la CDBF, mais comptera également dans ses rangs des conseillers à la Cour de cassation (21). La création de ce niveau d'appel généralisé pour l'ensemble des justiciables de la Cour (22) constitue une avancée majeure au regard des principes qui s'appliquent aux droits des justiciables au niveau européen. La diversification de sa composition est pour sa part cohérente avec la modernisation des sanctions, de nature civile, qu'elle sera à même de prononcer et la « judiciarisation » de ses procédures.

Autre avancée, le champ des infractions est également étendu à l'octroi d'un avantage injustifié à soi-même, seul l'avantage injustifié octroyé à autrui étant aujourd'hui passible de sanction. En outre, alors que seules les infractions liées à la gestion budgétaire (engagement des dépenses ou exécution des dépenses et des recettes) peuvent être réprimées, ce texte soumet au jugement de la Cour des comptes les infractions liées à la comptabilité générale (inscription de charges, notamment). La réforme améliore également l'articulation entre le juge pénal et le juge financier s'agissant de la sanction des délits de favoritisme en matière de commande publique, au sens large : les infractions non intentionnelles relèveraient à l'avenir du juge financier.

En revanche, s'agissant du champ des justiciables, les avancées sont des plus timides. Actuellement, les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la CDBF (23) et les élus locaux bénéficient d'une quasi-exemption de responsabilité, puisqu'ils ne peuvent être poursuivis que dans des cas très limités (24). Le projet de loi permettrait à la Cour de juger les seuls élus et exécutifs locaux (25) des collectivités et de leurs groupements, ainsi que les membres de leurs cabinets et les fonctionnaires territoriaux, mais les conditions d'engagement de leur responsabilité apparaissent encore trop restrictives.

Cette évolution, souhaitée par le président de la République, est cohérente avec les responsabilités croissantes qu'assument les élus locaux. Mais il ne s'agit en aucun cas d'une révolution : les préfets, qui étaient les exécutifs locaux avant 1982, étaient déjà justiciables de la CDBF avant la décentralisation. Le projet de loi de décentralisation de 1981-1982 soumettait d'ailleurs initialement tous les élus locaux à la juridiction de la CDBF. On connaît la suite qui lui a été réservée...

Pour autant, le texte du Gouvernement présente de nombreuses lacunes au regard de cet objectif, qui vont à l'encontre d'une pleine et entière responsabilité des gestionnaires publics. Les ministres demeureraient exonérés de toute responsabilité pour leur gestion devant la Cour des comptes, alors même qu'ils ont la qualité d'ordonnateur. Il en résulte une inégalité de traitement avec les élus locaux, difficilement justifiable. En outre, les conditions mises à l'engagement de la responsabilité des gestionnaires apparaissent trop restrictives, puisqu'elles nécessiteraient toujours l'existence, improbable, d'un ordre écrit.

## Un régime de responsabilité des comptables qui n'a pas évolué

Si le projet de loi comporte certaines avancées en matière de modernisation du régime de responsabilité des gestionnaires publics, il n'en va en revanche pas de même s'agissant du régime de responsabilité des comptables, fondé sur la loi de 1963 et aujourd'hui largement obsolète au regard de l'évolution des modes de gestion publique. Ainsi, la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable est elle, dans les faits, remise en cause par l'évolution des pratiques et des systèmes d'information comptable.

En matière de tenue des comptes, le comptable public est désormais tributaire de l'ordonnateur pour le recouvrement des recettes, la connaissance de l'actif ou le calcul des provisions et amortissements. Le développement des logiciels intégrés fait en outre que l'ordonnateur passe lui aussi des écritures et devient coauteur des comptes, tandis qu'un certain nombre de contrôles, de la dépense sont désormais automatisés.

Mais le comptable voit toujours sa responsabilité engagée automatiquement sur la base du jugement objectif du compte. La responsabilité pécuniaire personnelle des comptables demeure, par ailleurs, largement théorique puisque les débetés prononcés à leur encontre font quasi-systématiquement l'objet d'une remise gracieuse par arrêté du ministre des Finances. Il est souhaitable de mettre fin à ce dispositif qui constitue le dernier exemple de justice retenue dans notre pays.

La modernisation du régime de responsabilité des comptables publics constitue, de ce fait, le maillon manquant de la réforme ambitieuse appelée de ses vœux par le président de la République en novembre 2007 (26).

## CONCLUSION

Le projet de loi portant réforme des juridictions financières offre de nombreuses avancées aux collectivités territoriales et aux citoyens. Il renforcera l'efficacité et l'utilité des contrôles et enquêtes menés à l'avenir par la Cour des comptes, mais également les garanties d'égalité de traitement et de professionnalisme que sont en droit d'attendre les élus et les administrateurs locaux. Il permettra une meilleure mise en œuvre de la contribution que la Cour doit apporter, au titre de l'article 47-2 de la Constitution, à l'information des citoyens.

Le prochain débat parlementaire devra cependant être l'occasion d'améliorer certaines des dispositions de ce projet qui restent encore insuffisantes, afin de renforcer les régimes de responsabilité des comptables et des gestionnaires publics, et ainsi parachever la modernisation de notre gestion publique.

(18) Le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique n'a pas été modifié, alors même que l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances qu'il est chargé d'appliquer a été abrogée.

(19) Malgré une réforme de son organisation en 2005 qui a permis de renforcer ses capacités de jugement, la CDBF n'a ainsi rendu en 2008 que cinq arrêts et seize déferés, dans un délai il est vrai en moyenne inférieur à trois ans, contre cinq ans en 2007.

(20) La cour d'appel statuera également en appel sur les jugements rendus par les chambres territoriales des comptes, qui demeurent dans leur état actuel.

(21) Il convient de noter que le projet de loi constitutif de l'actuelle CDBF prévoyait en 1948 cette même composition tripartite.

(22) Actuellement, seuls les agents comptables des collectivités et établissements soumis aux chambres régionales des comptes bénéficient de cette garantie.

(23) En vertu de l'article L. 312-1 II du Code des juridictions financières.

(24) Inexécution d'une décision de justice ou réquisition du comptable pour payer une dépense irrégulière ayant procuré un avantage injustifié à autrui (loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques).

(25) A l'exception des présidents des organes exécutifs locaux des collectivités d'outre-mer régis par les articles 74 (Mayotte, Polynésie, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon) et 77 (Nouvelle-Calédonie) de la Constitution.

(26) Le 5 novembre 2007, le président de la République évoquait en ces termes les propositions de réforme de la CDBF : « Elles viendront nourrir une réforme plus large à laquelle j'ai demandé au Gouvernement de travailler. Elle touchera à la fois aux principes de notre comptabilité publique, au contrôle et à la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs, au contrôle de légalité et aux pouvoirs (et à l'organisation des juridictions financières) ».