



Le conseil supérieur de la Cour s'est réuni le vendredi 25 septembre et celui des CRTC le lundi 28 septembre afin, notamment, d'émettre un avis sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières.

Sans attendre la publication par le secrétariat général des avis rendus par ces deux instances, les représentants de l'association siégeant au sein des conseils souhaitent, conformément au mandat que vous leur avez confié, vous informer des positions qu'ils ont défendues.

Ils ont en préambule fait observer qu'il était difficile, voire impossible, d'émettre un avis circonstancié sur un projet de loi qui renvoie pour des dispositions essentielles à la promulgation d'ordonnances et de décrets qui ne sont pas soumis à l'avis des Conseils.

De même ont-ils regretté que les Conseils ne soient pas saisis du projet d'étude d'impact, indissociable du projet de loi, et censé éclairer ses modalités d'application. Ils ont également constaté que le projet apparaît comme singulièrement en retrait par rapport aux ambitions initialement affichées, notamment sur la question de la responsabilité des gestionnaires publics.

Ils ont enfin vivement regretté que la plupart des propositions d'amendement qui avaient été présentées par l'association au printemps dernier ne se retrouvent pas dans le projet, en particulier sur tout ce qui a trait à « l'unité organique ».

Vous trouverez en pièce jointe le texte de l'intervention faite par le président de l'association au début de la séance du Conseil supérieur de la Cour (CS). Lors de la réunion du Conseil supérieur des CRTC, les représentants de nos collègues des Chambres régionales ont également procédé à une déclaration préalable qui, sur bien des points, rejoignait la nôtre.

\*\*\*

Le Premier président a fait remarquer que le Conseil n'avait pas à se prononcer sur le texte même du projet –car ce serait émettre une opinion sur une initiative du gouvernement- mais qu'il avait seulement à formuler un avis sur ces dispositions. Il a suggéré qu'il soit procédé à une analyse article par article, afin que le CS élabore des amendements qui pourront éclairer d'une part l'avis que le Conseil d'Etat doit rendre dans les prochaines semaines, d'autre part le Gouvernement lorsqu'il arrêtera le texte définitif du projet, enfin le Parlement quand il en sera saisi.

Il a ensuite été procédé à une « lecture critique » des différents articles du projet (c'est-à-dire en réalité des 6 premiers articles, puisque les 3 derniers sont des « articles-balais » qui renvoient à des ordonnances)<sup>1</sup>.

Vous trouverez ci-dessous, sous réserve et sans préjudice de l'avis complet qui devrait être diffusé par le secrétariat général, les points essentiels qui ont été adoptés.

---

<sup>1</sup> Il est rappelé que le texte du projet de loi et de l'étude d'impact figure sur « Parcours ».

**Quelques observations préalables** ont, en premier lieu, été émises :

- Le CS a pris acte d'une part que le choix de recourir à la procédure des ordonnances ne lui permettait pas de pouvoir débattre utilement de l'ensemble et du détail du dispositif de la réforme, d'autre part que l'importance du volet réglementaire l'empêchait d'en apprécier pleinement tout le contenu.
- Plusieurs membres du CS ayant fait part de leur inquiétude sur la rédaction de certaines pages de l'étude d'impact (pages 48 et 49 notamment) qui concernent la question de la « spécialisation par métier », il a été pris acte des propos du Premier président tendant à lever les ambiguïtés de cette formule qui ne doit pas être interprétée comme conduisant à spécialiser les magistrats dans l'exercice d'un seul « métier ».
- En ce qui concerne la répartition des compétences entre les chambres à Paris et les futures éventuelles chambres des comptes en régions, il a été acté que des « travaux approfondis » seront nécessaires pour que soit recherchée la « meilleure complémentarité là où elle est nécessaire ».

**Sur l'article 1 (responsabilité des gestionnaires publics) :**

- Le CS a souligné que les dispositions envisagées lui semblaient s'écarter de l'ambition consistant à ériger la responsabilité comme une valeur-clé de la réforme de la gestion publique, puisque d'une part il instaure une asymétrie entre ordonnateurs principaux (i.e entre les ministres, exclus du dispositif, et les élus locaux), que d'autre part l'engagement de la responsabilité de ces derniers était soumis à des conditions très restrictives (double condition d'avoir été « dûment informé de l'affaire » et d'avoir donné un ordre écrit à un collaborateur).
- Le CS a estimé que, pour prendre tout son sens, la réforme du régime de responsabilité des gestionnaires devait concerner aussi les comptables publics et qu'il serait donc opportun de revoir les textes actuels issus de la loi de 1963 et du RGCP de 1962.
- Il a suggéré que, dans l'article III du projet (nouvel article L. 313-4 du CJF), la mention « grave *et* répétée » soit remplacée par « grave *ou* répétée ».

**Sur l'article 2 (procédure relative aux contrôles organiques) :**

Les représentants de l'association ont fait observer que le I et le II de cet article (nouvel article L. 111.3 du CJF) semblaient contradictoires, puisque dans le I, il est écrit que la Cour appliquerait pour ce type de contrôle la procédure instituée par la loi de décembre 2001 et que, dans le II, on renvoie à des ordonnances le soin d'arrêter les procédures applicables précisément au contrôle organique...

Accessoirement, l'association constate qu'il est assez étrange d'envisager de maintenir pour le contrôle organique une procédure (ROP, ROD 1, ROD 2, etc.) dont on se plaint par ailleurs de la lourdeur (cf. exposé des motifs du projet, page 6) qui serait à l'origine de longs délais d'achèvement des contrôles.

**Sur l'article 3 (évaluation des politiques publiques et assistance au Gouvernement) :**

Les membres du CS représentant l'association ont fait observer, au II de cet article, que la faculté offerte au Premier ministre de saisir la Cour de « toute demande d'enquête sur la

gestion des services ou organismes qu'elle contrôle, *notamment* dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques » présentait le risque de transformer la Cour en un corps d'inspection et que cette rédaction allait plus loin que le texte de l'article 47.2 de la Constitution qui limite les demandes d'assistance du Parlement et du Gouvernement au contrôle de l'exécution des LF, l'application des LFSS ainsi qu'à l'évaluation des politiques publiques. La proposition de suppression de cet adverbe n'a pas été retenue.

De même, avons-nous regretté le maintien du dernier alinéa du III selon lequel « l'autorité qui a demandé l'assistance de la Cour statue sur la publication du rapport ». Cette disposition peut entraver la liberté, reconnue à toute institution supérieure de contrôle indépendante, de décider de publier ou non le résultat de ses travaux. Il nous a été répondu qu'en transformant un peu son rapport, la Cour pourrait le reprendre à son compte...

#### **Sur l'article 4 (certification des comptes locaux) :**

Le CS a adopté l'avis selon lequel il convenait de compléter le I (article L. 111-3-2 du CJF) par l'incise suivante (après « le Parlement ») « sur la base des contrôles qu'elle a opérés ou des travaux qu'elle a conduits ».

#### **Sur l'article 5 (« unité organique ») :**

Les membres de l'association ont fait observer au Premier président qu'étant défavorables au principe même de l'unité organique, pour des raisons exprimées à de nombreuses reprises depuis 18 mois, il leur paraissait difficile de se prononcer sur des amendements qui pourraient laisser croire qu'il suffirait de modifier telle ou telle disposition pour rendre acceptable l'unité organique.

Ils ont demandé qu'un vote ait lieu sur le principe de cet article. La majorité des membres du CS se sont prononcés en faveur du maintien de l'article (un vote sur le même sujet s'est déroulé au CS des CRC, le 28 septembre, et, cette fois, le résultat a été partagé), mais le Premier président a proposé que la position de la minorité soit incluse dans l'avis.

Nous avons en conséquence précisé que « une partie des membres du CS estime que, si les objectifs mis en avant pour justifier cette partie du projet ne sont pas contestés, ils peuvent être atteints en mettant en œuvre des méthodes à la fois plus rapides, plus simples et plus économiques. Les évolutions nécessaires de l'organisation des juridictions financières destinées à les rendre plus efficaces et à apporter aux citoyens un meilleur service, relèvent pour la plupart de dispositions réglementaires et de mesures internes à la Cour ».

#### **Sur l'article 6 (appel et cassation) :**

Le CS a unanimement relevé le caractère extrêmement lourd et complexe du dispositif envisagé –d'autant plus que la CEDH n'impose l'existence que d'un double, et non d'un triple degré de juridiction- et il a émis l'avis que si l'existence d'un degré d'appel généralisé constituait une meilleure garantie des droits des justiciables, la présence d'un tribunal de cassation ne s'imposait pas.

Il a également relevé que l'absence dans cet article de toute mention d'un ministère public près la Cour d'appel envisagée était fâcheux et proposé que celui-ci soit exercé par le Procureur général près la Cour des comptes.

Le processus d'examen du projet doit désormais se poursuivre au Conseil d'État qui disposera dans les prochains jours des avis rendus par les deux CS. Le Conseil devrait rendre son avis courant octobre et le transmettre au Gouvernement pour inscription à un conseil des ministres, sans doute en novembre. Le projet sera alors déposé sur le bureau d'une des assemblées sans que le calendrier parlementaire permette, à ce stade, de savoir quand il pourra être débattu.

Pour sa part, le bureau de votre association poursuivra son travail d'explication auprès de tous les interlocuteurs concernés pour s'efforcer de les convaincre qu'en l'état actuel ce projet ne répond pas de manière adéquate aux objectifs nécessaires de rénovation des missions et du fonctionnement de la Cour. D'autres voies sont possibles pour améliorer encore le service que les juridictions financières rendent aux citoyens.

Le bureau de l'association  
1<sup>er</sup> octobre 2009