



Livre blanc des juridictions financières

Juillet 2017

*La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration
(Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).*

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
1. .. Renforcer l'office du juge financier en améliorant le régime de responsabilité des gestionnaires publics et en simplifiant celui des comptables	7
1.1. L'exigence accrue de probité des gestionnaires publics nécessite la mise en œuvre d'un véritable régime de responsabilité contrôlé par le juge financier	7
1.2. Remis en cause par l'atténuation de la séparation entre ordonnateur et comptable, le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics doit être amélioré	8
1.3. Doter les juridictions financières d'un pouvoir d'injonction	9
2. Contribuer à l'efficacité de la gestion publique en renforçant le pouvoir de contrôle des juridictions financières	10
2.1. L'élargissement sans précédent des missions des juridictions financières requiert une meilleure articulation avec les missions traditionnelles de contrôle	10
2.2. Des modalités de contrôle à faire évoluer, en ouvrant la saisine des juridictions aux citoyens et en les adaptant à la redéfinition des compétences territoriales et à la régionalisation de l'action publique	11
2.3. La question de l'évaluation des politiques publiques locales	13
3. Garantir l'indépendance des magistrats financiers	14
3.1. Une condition fondamentale d'exercice des missions des juridictions financières	14
3.2. Compte tenu de la multiplication des missions, les moyens des juridictions financières doivent être adaptés.....	15
3.3. Des garanties d'indépendance à renforcer	15
Liste des propositions	18

SYNTHESE

L'exigence citoyenne de probité et d'efficacité de la gestion publique conduit à porter un regard renouvelé sur la mission de valeur constitutionnelle des juridictions financières : s'assurer du bon emploi des deniers publics et en informer le citoyen. Il y a dix ans, Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, formulait le projet d'unifier les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes, d'en faire une juridiction unique en matière de surveillance et de sanction de la discipline budgétaire et financière, de créer des chambres interrégionales des comptes, et de renforcer le rôle de tous les magistrats financiers en matière d'évaluation des politiques publiques. Sa disparition en 2010 ne lui permit pas de mener à bien ce projet dont seuls certains des aspects furent mis en œuvre par Didier Migaud, son successeur.

Au titre de leurs missions administratives, les juridictions financières contrôlent la gestion des administrations publiques, elles s'assurent que leurs comptes sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Elles informent les citoyens, de façon complète, exacte et facilement accessible, sur l'exécution des budgets. Elles participent à l'évaluation des politiques publiques pour assurer un contrôle et un processus décisionnel efficaces. En vertu de leurs missions juridictionnelles, elles veillent au respect de l'ordre public financier par un dispositif de répression autre que pénal des manquements des gestionnaires publics à ces exigences et jugent les comptes des comptables publics. Elles rétablissent l'équilibre des budgets des administrations publiques locales, de la sécurité sociale, et proposent, s'il y a lieu, l'inscription de dépenses obligatoires aux budgets de ces dernières.

Les atteintes à la probité publique sont aujourd'hui insuffisamment poursuivies et, dès lors, sanctionnées en France. Les juridictions financières peuvent y contribuer si les pouvoirs législatif et exécutif les dotent d'outils juridiques et de moyens renforcés. Le rétablissement de la confiance des citoyens dans l'action publique ne saurait avoir pour effet de justifier, en matière de liberté, le recours à l'arbitraire. Il est nécessaire de proposer une approche équilibrée. Le fonctionnement des institutions de la République doit en effet s'appuyer sur les principes de la séparation des pouvoirs, de légalité et de transparence qui fondent l'exercice de fonctions publiques ou de mandats électifs.

L'évolution du paysage institutionnel local nécessite également de nouvelles méthodes et procédures de contrôle. Les récentes réformes territoriales ont renforcé les régions, créé les métropoles et redéfini les compétences des collectivités territoriales en supprimant la clause générale de compétence des régions et des départements. Le statut de métropole, créé le 16 décembre 2010 et renforcé par la loi du 27 janvier 2014¹, est une étape nouvelle du processus de réforme territoriale. Les aires métropolitaines françaises représentent aujourd'hui près de 25 millions d'habitants et concentrent plus de la moitié du produit intérieur brut.

Les ressorts des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ont été regroupés dès 2012. En 2016, leur recomposition s'est conformée à la nouvelle carte régionale. En revanche, ni les compétences ni les procédures des juridictions financières n'ont été actualisées au regard du renforcement sensible du pouvoir de décision de ces nouvelles entités publiques locales comme du nécessaire contrôle du respect du principe de spécialité par leurs ordonnateurs respectifs.

¹ Lois n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Afin de contribuer à améliorer l'efficacité des politiques publiques et de renforcer la probité de l'action administrative et politique, les missions et l'organisation des juridictions financières doivent être réaffirmées et consolidées. Cette exigence s'inscrit à la fois dans la tradition constitutionnelle de la France, rappelée à l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et dans l'important mouvement de rénovation de l'action publique initié par les lois de décentralisation et la loi organique relative aux lois de finances.

Le syndicat des juridictions financières, unique syndicat représentatif des magistrats financiers, a décidé de mettre à la disposition du citoyen, du législateur et du gouvernement, un état des lieux précis du contrôle des organismes publics et des propositions opérationnelles pouvant améliorer la qualité et l'efficacité des politiques publiques, notamment au niveau local.

En premier lieu, les juridictions financières devraient pouvoir mieux assurer le contrôle de la probité de l'action publique par la mise en œuvre d'un véritable régime de responsabilité des gestionnaires publics. Aussi, est-il proposé de répartir les compétences actuelles de la Cour de discipline financière et budgétaire entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes qui seraient chargées, chacune pour ce qui la concerne, de sanctionner les manquements aux règles d'exécution des dépenses et des recettes publiques. En seraient justiciables tous les gestionnaires publics, y compris les membres du gouvernement et les élus locaux.

Il convient ensuite d'améliorer l'efficacité des contrôles de gestion par les juridictions financières, et de permettre à ces dernières de valoriser leurs travaux par des publications sur des enjeux de politiques locales. En particulier, le contrôle des comptes et de la gestion se traduit aujourd'hui par des observations et des recommandations, qui par leur intitulé même, traduisent leur caractère peu contraignant. Il serait ainsi utile de doter les juridictions financières d'un pouvoir de sanction lorsque des irrégularités manifestes et répétées sont relevées, et d'offrir, sous conditions, aux citoyens et aux élus, la faculté de saisir directement les juridictions financières.

Enfin, les missions évoquées seraient mieux assurées si les garanties d'indépendance des magistrats financiers étaient renforcées. À l'image de ce qui se pratique dans les juridictions judiciaires, le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes devrait être organisé de manière paritaire, et doté d'un pouvoir d'avis conforme. Il devrait aussi pouvoir être réuni avec le Conseil supérieur de la Cour des comptes, lorsque les sujets abordés le requièrent. La mission d'inspection des chambres régionales et territoriales des comptes devrait être commune à toutes les juridictions financières et rattachée directement au Premier président de la Cour des comptes. Le collège de déontologie devrait également voir ses prérogatives renforcées.

Le syndicat des juridictions financières propose donc :

- **de renforcer l'office du juge financier en améliorant le régime de responsabilité des gestionnaires publics et en simplifiant celui des comptables ;**
- **d'accentuer les pouvoirs de contrôle des juridictions financières avec notamment la possibilité d'effectuer des contrôles à la demande de tout citoyen, des pouvoirs de sanction adaptés et la faculté de publier des rapports sur des thématiques locales ;**
- **de développer des garanties supplémentaires pour l'indépendance des magistrats financiers.**

1. RENFORCER L'OFFICE DU JUGE FINANCIER EN AMÉLIORANT LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS ET EN SIMPLIFIANT CELUI DES COMPTABLES

1.1. L'EXIGENCE ACCRUE DE PROBITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS NÉCESSITE LA MISE EN ŒUVRE D'UN VÉRITABLE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ CONTRÔLÉ PAR LE JUGE FINANCIER

Le premier impératif qui s'impose à tout gestionnaire public est celui du respect de la règle de droit. Le pouvoir de sanction des irrégularités et des fautes de gestion constitue en ce sens un moyen privilégié au service d'une meilleure gestion publique.

Il existe actuellement, en droit public financier, une dichotomie entre la responsabilité des comptables publics, sanctionnée par le contrôle juridictionnel de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, et la responsabilité des gestionnaires de deniers publics dont le contrôle relève d'une autre juridiction financière : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Ce mode d'organisation institutionnel du contrôle présente nombre d'imperfections :

- les membres du gouvernement (Premier ministre, ministres et secrétaires d'État) et les ordonnateurs locaux (maires, présidents d'établissements publics locaux, de conseils départementaux et régionaux) ne sont pas justiciables devant la CDBF. Ils ne sont pas responsables des actes et décisions pris dans le cadre de leurs fonctions et contraires aux normes du droit public financier tels que, à titre d'exemples, le fait d'engager une dépense irrégulièrement, de procurer à autrui un avantage injustifié, ou de porter atteinte à un organisme public par des agissements manifestement incompatibles avec ses intérêts ;
- les sanctions applicables, lorsqu'elles existent, sont actuellement peu dissuasives et présentent généralement un caractère symbolique, ce qui ne constitue pas un facteur d'efficacité pour statuer en matière de responsabilité des gestionnaires et, en définitive, n'encourage pas les juridictions financières à s'engager dans des procédures supplémentaires et donc coûteuses pour le contribuable ;
- l'existence d'une distinction organique entre la Cour, les CRTC et la CDBF constitue, en soi, un facteur d'inefficacité procédurale : la CDBF, bien que rattachée administrativement à la Cour des comptes, est une juridiction distincte, composée de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État ; le ministère public près la CDBF est assuré par le procureur général de la Cour des comptes, et l'instruction des affaires est généralement confiée à des rapporteurs, magistrats de la Cour des comptes ou des CRTC. Cette séparation organique des juridictions et le fait que les membres et rapporteurs de la CDBF le soient exclusivement à temps partiel est de nature à rendre très difficile le traitement d'un plus grand nombre d'affaires par cette juridiction. La CDBF ne rend, dans son cadre actuel, qu'une quinzaine de jugements chaque année ;
- la liste des manquements susceptibles de relever d'une traduction devant la CDBF ne couvre pas certains faits qui constituent pourtant des irrégularités ou des fautes de gestion de nature à porter préjudice aux organismes publics et à leurs finances. Il en est ainsi, par exemple, des irrégularités comptables non budgétaires, de l'insincérité des états financiers, des manquements aux obligations de déclaration aux organismes de sécurité sociale, du chef de vouloir se procurer un avantage injustifié à soi-même, ou d'ordonner des dépenses dans un domaine ne relevant pas de jure de la compétence de l'organisme public en cause. L'appréciation de ces manquements aurait vocation à relever des attributions du juge financier.

De surcroît, le constat que les observations et recommandations des juridictions financières ne débouchent que rarement sur une sanction ne reflète pas l'image d'une institution soucieuse de ses prérogatives et des attentes du citoyen. Une réforme du régime de responsabilité juridictionnelle des gestionnaires, pour le faire évoluer vers un dispositif réellement plus efficace apparaît dès lors comme une évolution tant souhaitable que nécessaire.

1.2. REMIS EN CAUSE PAR L'ATTÉNUATION DE LA SÉPARATION ENTRE ORDONNATEUR ET COMPTABLE, LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE DES COMPTABLES PUBLICS DOIT ÊTRE AMÉLIORÉ

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics conserve toute son utilité dans la protection des deniers publics, c'est à dire pour assurer le contrôle des dépenses des gestionnaires avant leur paiement et pour garantir le recouvrement des recettes publiques, dont les comptables publics sont pécuniairement responsables. Toutefois, ce cadre de responsabilité ne s'est pas adapté aux évolutions de la séparation entre ordonnateur et comptable ainsi qu'à l'effet des réformes ayant affecté l'organisation et les moyens de la direction générale des finances publiques, administration de tutelle des comptables publics.

Alors que la stricte séparation des tâches entre gestionnaires publics et comptables était jusqu'à une période récente, conçue comme la meilleure garantie de régularité des dépenses publiques et de prompt recouvrement des recettes, des contraintes de moyens et la volonté d'accélérer les processus de paiement l'ont atténuée :

- des centres de traitement et de paiement uniques des factures ont été créés afin de permettre au comptable de liquider (c'est-à-dire calculer) les dépenses et de les payer alors que la liquidation incombe normalement aux gestionnaires publics ;
- les comptables peuvent progressivement se trouver objectivement associés à la gestion financière et comptable des administrations en concluant avec elles des conventions de partenariat dont l'objet consiste précisément à mettre en œuvre des dispositifs de contrôle interne aux fins de prévenir les irrégularités financières et comptables ;
- la direction générale des finances publiques (DGFIP) a mis en œuvre des plans de contrôle hiérarchisé des dépenses (CHD) permettant aux comptables d'effectuer des contrôles non systématiques ; néanmoins, cette circonstance n'est pas de nature à exempter le comptable de sa responsabilité devant le juge financier si une dépense a été irrégulièrement payée quand bien même le comptable n'était plus tenu par l'obligation de contrôler ladite dépense, conformément au CHD.

Au surplus, le régime de sanctions applicable actuellement au jugement des comptes n'est plus adapté aux finalités des textes qui en disposent. Ainsi, lorsque le comptable a manqué à ses obligations de contrôle et ce faisant, causé un préjudice financier pour l'organisme public en payant une dépense qui n'aurait pas dû l'être ou en ne recouvrant pas une recette, le comptable est tenu de rembourser un *débet* qui correspond à cette dépense irrégulière ou à cette recette non recouvrée. Le constat peut être fait que les montants en cause sont presque systématiquement neutralisés par le ministère de tutelle. En l'absence de préjudice financier, la *somme non rémissible* que fixe le juge financier et qui est laissée à charge du comptable, est d'un faible niveau.

Ce dispositif laisse percevoir une justice en apparence bienveillante compte tenu du montant très faible des sommes laissées effectivement à la charge des comptables (somme non rémissible). Il peut, par ailleurs apparaître surprenant que dans un État de droit, une autorité administrative (le ministre en charge du budget), puisse décider de l'atténuation d'une sanction pécuniaire fixée par une juridiction (le débet), en tant que réminiscence désormais dépassée du système de la justice retenue, en vigueur au cours de siècles passés.

Le syndicat des juridictions financières propose donc de :

- ***transférer les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes qui seront compétentes pour juger la responsabilité des gestionnaires de deniers publics soumis à leur contrôle ;***
- ***rendre les membres du gouvernement et les élus locaux responsables des manquements graves et répétés au droit public financier devant les juridictions financières, pour les décisions prises dans le cadre de leurs fonctions ;***
- ***simplifier le régime de responsabilité des comptables publics, en remplaçant le régime actuel du débet ou de la somme non rémissible par une sanction financière unique, intelligible et proportionnée à la gravité du manquement tout en supprimant le pouvoir de remise gracieuse du ministre en charge du budget.***

1.3. DOTER LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES D'UN POUVOIR D'INJONCTION

La formulation de recommandations par les juridictions financières en complément des observations est une pratique récente des juridictions financières et n'a été dotée d'une assise légale que très récemment, d'abord pour la Cour des comptes, puis pour les chambres régionales et territoriales des comptes. Ces observations et recommandations suscitent parfois de la déception chez le citoyen également contribuable, car elles peuvent donner l'impression que des constats justes et pertinents sont établis par les juridictions financières sans garantie de mise en œuvre effective.

Ces observations et recommandations sont de deux ordres distincts.

Les premières concernent le défaut de bonne gestion des organismes publics. Les observations contiennent donc, implicitement ou explicitement, des recommandations pour améliorer la mise en œuvre des politiques publiques, les rendre plus efficaces pour l'usager et moins onéreuses pour le contribuable. Ces recommandations ne sauraient donner lieu à des prescriptions explicites, la décision d'opportunité sur les politiques menées relevant, sous un régime d'organisation démocratique des institutions, des élus responsables devant les citoyens et non du juge.

Il en va différemment des observations et recommandations tendant à rappeler des obligations relevant du droit commun. Il n'y a pourtant guère de sens à recommander le respect de la loi, laquelle s'impose par définition. Le juge financier devrait, en conséquence, disposer de la faculté de signifier aux gestionnaires publics de mettre fin à des irrégularités lorsqu'elles sont graves et continues. En l'espèce, il ne saurait s'agir d'un pouvoir tendant à provoquer l'annulation d'actes administratifs, laquelle demeure de la compétence exclusive du juge administratif, mais bien de signifier au gestionnaire public une obligation de réformer sans délai un acte illégal, en apparence. Sur le fondement de sa capacité à sanctionner des erreurs voire des fautes de gestion, le juge financier devrait disposer en conséquence, à l'instar des autorités administratives indépendantes, d'un pouvoir d'injonction sous astreinte.

Le syndicat des juridictions financières propose donc de :

- ***doter les juridictions financières d'un pouvoir d'injonction sous astreinte en cas de manquement grave et continu aux lois et règlements relatifs à l'ordre public financier qu'elles sont chargées de préserver.***

2. CONTRIBUER À L'EFFICACITÉ DE LA GESTION PUBLIQUE EN RENFORÇANT LE POUVOIR DE CONTRÔLE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

2.1. L'ÉLARGISSEMENT SANS PRÉCÉDENT DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES REQUIERT UNE MEILLEURE ARTICULATION AVEC LES MISSIONS TRADITIONNELLES DE CONTRÔLE

L'extension des missions des juridictions financières traduit la nécessité, définie par le législateur en réponse aux aspirations des citoyens, de soumettre à un contrôle indépendant de toutes formes de pouvoirs, les activités ayant recours à des fonds publics ou sociaux.

Traditionnellement, le champ de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes se décline respectivement en procédures de jugement des comptes, de contrôle budgétaire et d'examen des comptes et de la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Mais, sur le fondement des évolutions législatives ou par délégation de la Cour des comptes, le champ de contrôle des chambres régionales et territoriales des comptes s'exerce sur un périmètre plus large. Il s'étend à tous les organismes percevant des concours financiers des collectivités territoriales, aux établissements publics locaux d'enseignement (notamment les collèges et lycées), aux établissements publics de santé, aux établissements sociaux et médico-sociaux (établissements publics d'hébergement des personnes âgées dépendantes, établissements et service d'aide par le travail, instituts médico-éducatifs, etc.) et, depuis la loi du 21 janvier 2016 de modernisation du système de santé, aux personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social.

Parallèlement à l'augmentation du nombre d'organismes soumis à leur contrôle, le législateur a récemment adjoint aux juridictions financières de nouvelles missions d'accompagnement des collectivités territoriales pour leur modernisation et leur réorganisation. Les évolutions législatives récentes ont modifié sensiblement la répartition des compétences entre niveaux de collectivités (bloc communal, département, région) mais aussi entre collectivités de même strate par l'effet de fusions régionales ou intercommunales.

Conscient des difficultés que peuvent engendrer ces évolutions, le législateur a confié, par la loi MAPTAM², au président de la chambre régionale des comptes, ou son représentant, la présidence des commissions locales chargées d'évaluer les charges et ressources transférées entre collectivités, au risque de porter atteinte à l'indépendance de la juridiction dans l'exercice de ses missions administratives et juridictionnelles.

Par ailleurs, l'article 110 de la loi du 7 août 2015³ prévoit l'expérimentation de la certification des comptes du secteur public local sous la conduite de la Cour des comptes, en liaison avec les chambres régionales des comptes, sur la base du volontariat des collectivités et de leurs groupements, et appelant la formulation d'un bilan au terme de huit ans d'application. Vingt-cinq collectivités (une à trois par région) se sont portées volontaires et ont conclu chacune une convention avec la Cour de comptes.

² Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

³ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

La mise en œuvre de la certification des comptes des plus grandes collectivités territoriales pourrait faire intervenir à terme les juridictions financières selon des modalités différenciées, du mode le plus étendu (réalisation de la certification, définition des règles de certification) au moins participatif (synthèse annuelle sur les certifications faites par les commissaires aux comptes, examen de la certification dans le cadre des contrôles des comptes et de la gestion des entités). Cette compétence, qui s'ajouterait à celles déjà nombreuses qui viennent d'être mentionnées, est un facteur d'alourdissement du programme d'activités des juridictions au point de contraindre plus fortement leur capacité à arrêter leur programme annuel de contrôle au regard des ressources humaines disponibles.

Alors que les chambres régionales et territoriales des comptes sont en première ligne en matière d'accompagnement de l'expérimentation de la certification sur le terrain, leurs prérogatives nouvelles risquent de prendre le pas sur la réalisation de leurs missions historiques, faute de moyens supplémentaires.

2.2. DES MODALITÉS DE CONTRÔLE À FAIRE ÉVOLUER, EN OUVRANT LA SAISINE DES JURIDICTIONS AUX CITOYENS ET EN LES ADAPTANT À LA REDÉFINITION DES COMPÉTENCES TERRITORIALES ET À LA RÉGIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les chambres régionales et territoriales des comptes procèdent généralement à un contrôle dit « organique » couvrant l'ensemble des moyens déployés par les collectivités ou organismes de sa compétence. Les textes viennent appuyer cette manière de procéder en qualifiant l'ordonnateur (le maire ou le président de la collectivité) en tant qu'unique responsable de la gestion de la collectivité et personne habilitée à faire valoir les droits attachés au principe du contradictoire avec la chambre. Ainsi, le contrôle de l'organisme s'effectue indépendamment de sa taille, de ses compétences, de l'organisation de ses services, et même de la succession dans le temps des ordonnateurs élus. A cet égard, le contrôle organique s'inscrit dans la vocation originelle des chambres dont la finalité demeure celle de contrôler la régularité et le bon emploi des deniers publics.

Néanmoins, ce contrôle organique, codifié par les textes et inscrit dans les normes professionnelles, présente un ensemble d'inconvénients. En effet, sauf à décider de multiplier des actes de procédure au prix d'une charge administrative critiquable, sa réalisation ne permet pas, en l'état des textes, d'engager le contrôle, par une procédure unique et adaptée, à la fois pour un établissement public local et sa collectivité « tutelle » ou de rattachement, un EPCI et sa commune centre, une ville et une association ou un établissement culturel qu'elle subventionne, ou encore les établissements membres d'un même groupement hospitalier de territoire. Actuellement des procédures jumelles doivent être menées conjointement. Elles aboutissent à la production de rapports distincts réalisés dans le respect des procédures organisant l'instruction, le délibéré et la contradiction.

La poursuite du processus de réforme territoriale impose une réflexion sur les voies et moyens du contrôle organique. Si un ordonnateur ou un préfet peuvent saisir la chambre afin de proposer qu'elle inscrive à son programme le contrôle d'un organisme relevant de ses compétences, cette possibilité n'est pas offerte, en l'état, à d'autres membres de l'assemblée délibérante ou, selon le cas, du conseil d'administration, à des dirigeants des structures partenaires ou satellites ou, de manière plus extensive, aux citoyens y ayant intérêt. Or, la publication des rapports des chambres participe de l'information publique en tant que moyen puissant de faire progresser la transparence en matière de gestion publique et d'améliorer l'efficacité de la dépense publique. Les règles de la saisine pourraient ainsi être étendues afin de permettre à tout citoyen y ayant intérêt, de demander l'inscription au programme annuel d'activités de la chambre, le contrôle d'un organisme, la chambre se réservant la capacité d'examiner la recevabilité de la saisine au regard de critères préétablis.

En matière de politiques publiques mises en œuvre au niveau régional ou par les métropoles nouvellement créées (comme les transports, les équipements sportifs, le développement urbain, la protection de la

biodiversité), interviennent non seulement la collectivité en titre ou chef de file, mais également d'autres financeurs publics (État, agences nationales, autres niveaux de collectivités), des services régulateurs (autorités administratives indépendantes, services déconcentrés de l'État), des parties prenantes diverses (opérateurs industriels soumis à tarifs réglementés, délégataires de service public).

Actuellement, les juridictions financières ne disposent pas des outils juridiques les autorisant à contrôler efficacement la mise en œuvre de politiques publiques à un niveau infranational par des collectivités de plus en plus importantes au regard des critères courants. Les chambres régionales et territoriales des comptes participent à des enquêtes nationales conjointement avec la Cour des comptes mais une chambre des comptes dans le contexte de son ressort n'a pas, en l'état, capacité à publier des constats résultant de ses investigations sur la mise en œuvre d'une politique publique associant nombre d'acteurs institutionnels, au niveau régional, interdépartemental ou d'une métropole.

Une telle démarche de contrôle supposerait de modifier les textes actuellement en vigueur, non pas pour supprimer le contrôle organique standard, mais pour compléter le dispositif existant d'un texte ouvrant la voie à un contrôle simultané d'une multiplicité d'acteurs respectivement engagés dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques locales, en s'attachant aux points suivants :

- la limitation du contrôle au seul périmètre de la collectivité ralentit la collecte des informations et empêche de traiter tous les aspects d'une politique publique dans laquelle, par exemple, la région n'apparaîtrait qu'en qualité de chef de file. Par ailleurs, on ne saurait ignorer le fait que les textes imposent en fin de procédure une phase de contradiction avec toute personne explicitement mise en cause par les observations provisoires. Intégrer avec le souci de l'économie des moyens, dès le lancement de l'instruction, toutes les parties susceptibles d'être concernées serait une façon plus efficace d'administrer la procédure ;
- si la finalité du contrôle devait évoluer vers l'examen de la mise en œuvre d'une politique publique territorialisée, la production attendue de la chambre régionale des comptes changerait de nature pour se rapprocher d'un rapport thématique et non d'une collection de rapports portant chacun sur l'examen de la gestion d'une seule entité.

Le syndicat des juridictions financières propose donc :

- ***d'instituer la publication de rapports annuels et thématiques par les chambres régionales et territoriales ;***
- ***d'instaurer une procédure permettant, dès le lancement de l'instruction, d'entendre l'ensemble des acteurs, parties prenantes d'une politique publique contrôlée, y compris les services de l'État ;***
- ***de créer les conditions permettant un contrôle unique d'un organisme et des structures qui lui sont liées à des degrés divers, tels qu'une intercommunalité et ses communes-membres ;***
- ***de permettre la saisine de la chambre par tout citoyen y ayant intérêt, par des membres de l'assemblée délibérante ou, le cas échéant, du conseil d'administration d'entités partenaires d'un organisme en vue d'une demande d'inscription du contrôle de cette structure au programme annuel de la chambre.***

2.3. LA QUESTION DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

Depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, la Constitution dispose, en son article 47-2 que « [La Cour des comptes] assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ».

L'évaluation des politiques publiques nationales par la Cour des comptes commence à se déployer mais sa déclinaison aux politiques publiques locales par les chambres régionales et territoriales des comptes demeure encore embryonnaire. Or, la mise en œuvre de nombreuses politiques publiques nationales telles que le transport, le développement économique, les équipements culturels et sportifs, l'action sociale, relève à la fois de l'État et des collectivités locales et est spécifique à chaque territoire.

Si l'évaluation au niveau national des politiques publiques est indispensable pour donner une vision d'ensemble aux institutions de ce niveau, tels le gouvernement et le Parlement, voire à l'adresse des administrations centrales *a contrario*, l'évaluation au niveau local des politiques publiques devrait nécessairement prendre en compte, pour être pertinente, la spécificité et la diversité, de leur conception et de leur mise en œuvre en fonction des territoires et de leurs particularités. Une telle approche a vocation à donner une vision régionale aux acteurs de niveau local, citoyens, élus locaux, administrations locales (État, collectivités, hôpitaux), établissements publics et médias locaux, dès lors qu'une majorité de politiques publiques sont désormais territorialisées.

La légitimité des CRTC à évaluer les politiques publiques locales se fonde sur les considérations suivantes :

- bien que juridictions respectivement indépendantes, les chambres régionales et territoriales des comptes forment avec la Cour des comptes un ensemble juridictionnel homogène soumis aux mêmes normes professionnelles ;
- les chambres régionales et territoriales des comptes participent déjà, avec la Cour des comptes, à certaines évaluations de politiques publiques (ex : le logement social) ;
- ces juridictions sont un lieu d'expertise et de connaissance des collectivités territoriales, de leurs établissements, du contexte et des acteurs régionaux ;
- leur ressort territorial, par l'effet des lois du 13 décembre 2011 et du 16 janvier 2015, correspond à celui de chacune des treize nouvelles régions, soit des territoires parfois plus étendus que certains États européens.

Le syndicat des juridictions financières propose donc :

- ***d'inscrire explicitement dans le code des juridictions financières la mission d'évaluation des politiques publiques locales parmi les compétences des chambres régionales et territoriales des comptes.***

3. GARANTIR L'INDÉPENDANCE DES MAGISTRATS FINANCIERS

3.1. UNE CONDITION FONDAMENTALE D'EXERCICE DES MISSIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Au sein de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) cohabitent principalement deux modèles d'institutions supérieures de contrôle (ISC) : un modèle non juridictionnel, souvent rattaché au Parlement, en vigueur dans les pays anglo-saxons et un modèle juridictionnel, indépendant des pouvoirs exécutif et législatif, dont la Cour des comptes française, créée en 1807, est emblématique. Dans les ISC juridictionnelles, des garanties légales d'indépendance et d'inamovibilité couvrent les membres qui assurent simultanément des fonctions juridictionnelles et d'audit. Ces ISC sont autonomes dans la détermination de leur programme de travail et la gestion de leurs moyens.

Dans ce modèle juridictionnel, les modes d'organisation varient d'un pays à l'autre. La collégialité est la règle, mais le statut individuel des personnels diffère. En Allemagne, par exemple, les membres des juridictions financières au niveau fédéral comme dans les Länder ne sont pas des magistrats, mais des fonctionnaires de carrière ou des contractuels. La Constitution leur assure cependant la même protection juridique qu'aux juges des juridictions suprêmes fédérales : ils sont nommés à vie et leur indépendance est garantie.

En France, comme dans l'ordre judiciaire, les membres des juridictions financières sont des magistrats, nommés par décret du président de la République et inamovibles.

Comme pour l'ordre judiciaire, les instances chargées de veiller au respect des garanties apportées par le statut de magistrat sont :

- le Conseil supérieur (en l'espèce, le conseil supérieur de la Cour et celui des chambres régionales des comptes)
- la mission d'inspection.

Ces instances peuvent être encore améliorées dans leur fonctionnement, et se rapprocher de ce qui existe dans l'ordre judiciaire.

Le collège de déontologie, dont le rôle est d'éviter tout conflit d'intérêt et qui comprend deux magistrats, pourrait aussi, sur le modèle d'autres collèges de déontologie en activité, voir sa composition évoluer (de cinq membres dont seulement deux magistrats, à neuf magistrats dont un président nommé par le Premier président, deux magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, trois personnalités qualifiées, trois magistrats élus). Son rapport annuel pourrait être communiqué au garde des Sceaux. Parmi les indicateurs mentionnés dans ce rapport pourraient figurer le nombre et les motifs de départ de magistrats dans le cadre d'instructions ou de délibérés.

Le syndicat des juridictions financières propose donc :

- ***de modifier la composition du collège de déontologie des juridictions financières.***

3.2. COMPTE TENU DE LA MULTIPLICATION DES MISSIONS, LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DOIVENT ÊTRE ADAPTÉS

Comme cela a été rappelé *supra*, les juridictions financières, et les chambres régionales et territoriales des comptes en particulier, font face à un accroissement de leurs missions. Le renforcement de la place et des missions des juridictions financières ne doit cependant en aucun cas avoir pour conséquence ni une forme de renoncement quant à l'exercice de certaines compétences de base voulues par le législateur ni des restrictions à l'endroit des organismes traditionnellement contrôlés. En effet, les masses financières mises en œuvre par certains organismes parmi lesquels les collectivités territoriales les plus grandes, justifient un examen des comptes et de la gestion régulier et un appui renforcé lorsqu'il s'agit de collectivités reconnues volontaires à l'expérimentation de la certification. Par ailleurs, le rôle des chambres régionales et territoriales des comptes, notamment dans le cadre du contrôle budgétaire portant sur des organismes dont les ressources financières sont sensiblement plus faibles, témoigne de leur utilité pour la prévention de certains risques juridiques et budgétaires.

En 2016, les juridictions financières comprenaient 1 729 magistrats, vérificateurs et personnels administratifs. Les personnels administratifs, qui ne sont pas en appui direct au contrôle (comme les agents des greffes) ne représentent qu'un peu moins de 20 % de l'effectif global. La gestion mise en œuvre au cours des années 2010 a permis d'augmenter le nombre d'agents affectés à des missions de contrôle de près de 4 % alors que les effectifs globaux sont restés quasi stables (- 1,2 % depuis 2010). Les chambres régionales des comptes regroupaient en 2016 près de 59 % des effectifs des juridictions financières (et plus de 63 % des personnels de contrôle), soit 1 017 agents dont 346 magistrats rapporteurs, appuyés d'un nombre équivalent de vérificateurs. Cour et CRTC totalisaient 1 729 agents dont 1 384 personnels de contrôle (565 magistrats) et d'appui au contrôle (819 experts et vérificateurs).

À titre de comparaison, en Italie, la Cour, les cinq chambres déconcentrées et les trente et un bureaux qui composent l'institution supérieure de contrôle, totalisent 3 400 fonctionnaires, dont 900 vérificateurs. L'Allemagne mobilise à ces mêmes fins, 120 bureaux de contrôle fédéraux employant plus de 2 000 vérificateurs.

Il est donc nécessaire, tant pour assurer le niveau de production actuel que pour répondre aux nouvelles missions qui leur sont confiées, que les moyens notamment humains des juridictions financières soient renforcés.

3.3. DES GARANTIES D'INDÉPENDANCE À RENFORCER

Trois chantiers permettraient de renforcer les garanties d'indépendance des magistrats financiers : une réforme du Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes, une évolution de la mission d'inspection, et une amélioration de la gestion des ressources humaines.

i) Une réforme du conseil supérieur

Le code des juridictions financières, qui règle la composition et le fonctionnement des Conseils supérieurs de la Cour et des chambres régionales des comptes, organise une véritable tutelle de l'administration sur le corps des magistrats financiers. Elle n'est ni conforme aux recommandations du Conseil de l'Europe, selon lesquelles au moins la moitié des membres de ces conseils devraient être des magistrats choisis par leurs pairs, ni même adaptée aux compétences élargies aujourd'hui attribuées aux comités techniques et instances paritaires. En prenant exemple sur le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, le SJFu propose pour les Conseils supérieurs des juridictions financières :

- de revoir leur composition en portant à neuf le nombre de sièges de magistrats de chambres régionales et en organisant mieux la parité entre les représentants des magistrats et ceux de l'administration et les personnalités qualifiées ;
- de renforcer le rôle décisionnel et consultatif de ces instances (élargissement du champ des avis conformes, avis sur les sanctions disciplinaires de magistrats, exercice des compétences du comité technique) ;
- d'améliorer encore la transparence sur les processus de nominations et de promotions dont il est saisi (critères objectifs, audition des candidats, vote à bulletin secret sur les candidatures) ;
- de prévoir la possibilité d'une réunion conjointe du Conseil supérieur de la Cour et de celui des CRTC, en cas de projet de réforme des juridictions financières.

ii) Une évolution de la mission d'inspection

La Cour des comptes est dotée d'une mission permanente d'audit, de contrôle et d'inspection. Celle-ci est chargée d'assurer le contrôle des services, l'audit des chambres et formations délibérantes de la Cour et toute mission d'inspection que lui confie le Premier président. Elle comprend également une mission permanente d'inspection des chambres régionales des comptes, rôle confié par le législateur à la Cour des comptes en 1988, cinq ans après la création des CRTC.

Afin de tenir compte de la réalité des travaux des juridictions financières (qui ménage une part de plus en plus importante de missions communes entre la Cour et les CRC), le SJFu propose de créer, sur le modèle des inspections générales des ministères (par exemple celle du ministère de la Justice, créée en 2017), une mission d'inspection unique avec compétence sur l'ensemble des juridictions financières, et de la rattacher directement au Premier président.

Le chef de la mission d'inspection présenterait chaque année au Premier président puis devant les conseils supérieurs des juridictions financières un rapport sur l'ensemble de ses activités et sur l'état des juridictions, directions, et services soumis à son contrôle tel qu'il résulte des informations recueillies et des constatations effectuées au cours des missions réalisées.

Pour assurer l'impartialité des recommandations et garantir l'indépendance des magistrats, les membres de la mission d'inspection ou les inspecteurs placés sous ses ordres ne devraient disposer d'aucun pouvoir hiérarchique sur les responsables des juridictions, directions et services qu'ils contrôlent, ni intervenir dans les processus de sélection ou de nomination des personnels.

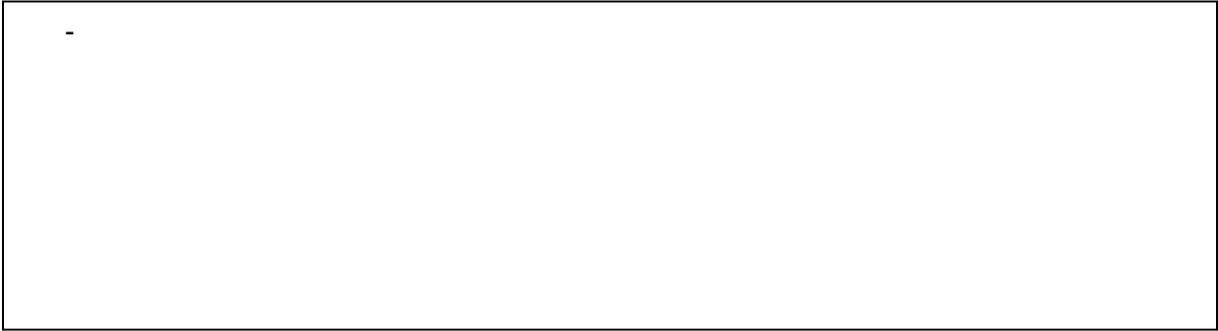
iii) Une amélioration de la gestion des ressources humaines

L'indépendance des magistrats financiers doit être également assurée par une gestion plus professionnelle et par des règles de recrutement hors concours plus stables et plus transparentes. Les compétences et le niveau de recrutement attendus devraient être plus clairement définis et les candidatures soumises à l'avis des Conseils supérieurs.

Le syndicat des juridictions financières propose donc de :

- ***modifier la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur ;***
- ***créer une inspection générale pour l'ensemble des juridictions financières, indépendante du Premier président et n'intervenant pas dans la gestion des juridictions ;***

Il n'y a aucune proposition en matière de RH



LISTE DES PROPOSITIONS

Pour un meilleur contrôle de la probité et de la régularité de l'action publique

1. *transférer les compétences actuelles de la CDBF à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes qui seront respectivement compétentes pour juger la responsabilité des gestionnaires de fonds publics soumis à leur contrôle ;*
2. *appeler les membres du gouvernement et les élus locaux à répondre de leurs manquements graves et parfois continus au droit public financier devant les juridictions financières, pour les décisions prises dans le cadre de leurs fonctions ;*
3. *simplifier le régime de responsabilité des comptables publics, en remplaçant le régime actuel du débet et de la somme non rémissible par une sanction pécuniaire intelligible et proportionnée à la gravité du manquement tout en mettant fin au régime de remise gracieuse du ministre en charge du budget ;*
4. *doter les juridictions financières d'un pouvoir d'injonction sous astreinte en cas de manquement grave et continu aux lois et règlements relatifs à l'ordre public financier qu'elles sont chargées de préserver ;*

Pour une plus grande efficacité du contrôle des politiques publiques

5. *permettre la saisine de la chambre par tout membre d'une assemblée délibérante, d'un conseil d'administration ou d'entités partenaires d'un organisme, voire par tout citoyen y ayant intérêt, en vue de solliciter l'inscription du contrôle d'une structure donnée au programme de cette juridiction ;*
6. *permettre la publication de rapports annuels et thématiques par les chambres régionales et territoriales des comptes ;*
7. *instaurer une procédure autorisant, dès le début de l'instruction, à entendre l'ensemble des acteurs, parties prenantes d'une politique publique contrôlée, y compris les services de l'État ;*
8. *créer les conditions permettant l'ouverture d'une procédure unifiée pour le contrôle simultané d'un organisme et des structures liées, telle qu'une intercommunalité, et de ses communes membres ou une société d'économie mixte et ses filiales ;*
9. *inscrire dans le code des juridictions financières, la mission d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre au niveau local parmi les compétences des chambres régionales et territoriales des comptes ;*

Pour une extension des garanties d'indépendance conférées aux magistrats financiers

10. *modifier la composition du collège de déontologie des juridictions financières ;*
11. *modifier la composition et le fonctionnement du Conseil supérieur ;*
12. *créer une inspection générale pour l'ensemble des juridictions financières, indépendante du Premier président et n'intervenant pas dans la gestion des juridictions.*