

Séance du 8 avril 2019

## Les juridictions financières

Jean SARRAZIN

Ancien conseiller maître en service extraordinaire à la Cour des comptes  
Président du directoire de la fondation Robert de Sorbon

---

### MOTS CLES

Cour des comptes, chambre régionale, discipline budgétaire, argent public, finance, juridiction, contradiction, collégialité, comptable, ordonnateur.

### RESUME

Le concept de juridiction financière est né de la décision de codification des dispositions législatives et réglementaires de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes lors du mouvement de décentralisation de 1982, institutions qui, avec la Cour de discipline budgétaire et financière, veillent au bon usage de l'argent public. La communication décrit les missions principales de la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction répressive s'intéressant aux ordonnateurs publics, celles des chambres régionales des comptes qui exercent leur compétence dans leur ressort géographique vis-à-vis des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, et celles de la Cour des comptes dont les évolutions législatives et constitutionnelles récentes ont considérablement accru les compétences.

---

## 1. Les juridictions financières : avènement d'un concept et d'un code

Le concept de « juridictions financières » est récent, même s'il implique des institutions anciennes. Il est lié à la « loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes » dont l'article 27 stipule qu'« il sera établi un code regroupant l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ». C'est par cette disposition qu'est posé le principe du concept de juridictions financières. Ce code (CJF) est créé douze ans plus tard par la « loi n° 94-1040 du 2 décembre 1994 relative à la partie législative des livres Ier et II du code des juridictions financières ». Il définit les missions, l'organisation, les dispositions statutaires des personnels, les compétences et les attributions, ainsi que les règles de procédure. Il est complété quelques mois plus tard par la « loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières ». Ces livres I, II et III sont consacrés respectivement à la Cour des comptes, aux chambres régionales et territoriales des comptes et aux institutions associées à la Cour des comptes, dont la Cour de discipline budgétaire et financière.

Ces institutions ont en commun de se consacrer au bon usage de l'argent public, que l'on désigne parfois sous le vocable de « deniers publics ». Il s'agit de juridictions,

c'est-à-dire d'institutions qui ont le pouvoir de juger, de rendre la justice<sup>1</sup>. Leur positionnement n'est cependant pas identique.

## 2. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

La Cour de discipline budgétaire et financière s'intéresse non pas aux comptables publics, mais aux ordonnateurs des dépenses.

Elle prend sa source dans la « loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une cour de discipline budgétaire ». Cette dernière a été modifiée par la loi de finances rectificative n° 63-778 du 31 juillet 1963 qui a notamment ajouté « financière » au nom de cette institution, puis modifiée et complétée par la loi n°71-564 du 13 juillet 1971. C'est ensuite en 1995 que ce texte est toiletté. En effet, la « loi n° 95-851 du 24 juillet 1995 précitée indique dans son article 1er que « les dispositions annexées à la présente loi constituent la partie législative du livre III du code des juridictions financières » et dans son article 3 que la loi de 1948 est abrogée. La dernière modification en date résulte de l'ordonnance « n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières ».

### *Organisation*

La composition de la CDBF est précisée par l'article L311-2 du CJF : elle comprend le Premier président de la Cour des comptes, qui en est le président ; le président de la section des finances du Conseil d'État qui en est le vice-président et un nombre égal de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes (avant le décret n°2005 du 17 juin 2005, le nombre de conseillers était fixé à deux conseillers d'État et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes). Ces derniers sont nommés à la CDBF par décret pris en conseil des ministres pour une durée de cinq ans. Les fonctions du ministère public près la CDBF sont remplies par le procureur général près la Cour des comptes et par des magistrats qui le représentent ou l'assistent. Le secrétariat de la CDBF est assuré par les services de la Cour des comptes.

### *Les personnes justiciables de la CDBF*

La dernière modification en date de l'article L312-1 qui définit les personnes justiciables de la CDBF a été introduite par l'ordonnance de 2016 précitée.

Sont justiciables de la CDBF : toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales, tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes. Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus. Toutefois, certains élus ne sont pas justiciables de la CDBF à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, notamment les membres du gouvernement, les présidents de conseil régional, le président du conseil exécutif de Corse, les présidents de conseil départemental, les maires...

---

<sup>1</sup> La compétence de ces juridictions n'est pas de même nature que celle des pôles financiers qui existent dans d'autres juridictions. Par exemple, le tribunal de grande instance de Paris a un pôle qui traite de sujets financiers à l'échelle nationale, tels que les atteintes à la probité (corruption, trafic d'influence...), les atteintes aux finances publiques (fraude fiscale, escroqueries à la TVA...) ou les atteintes au bon fonctionnement des marchés financiers (délicts d'initiés...).

### **Infractions et sanctions**

Juridiction répressive, la CDBF peut prononcer des amendes. Toute personne justiciable de la CDBF qui a engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses est passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date à laquelle le fait a été commis. Il en va notamment de même pour celui qui, pour dissimuler un dépassement de crédit, a imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense, ou a engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet, ou a omis sciemment de souscrire les déclarations qu'il est tenu de fournir aux administrations fiscales, etc... Le délai de prescription est de cinq ans.

La saisine de la CDBF se fait obligatoirement par l'organe du ministère public qui ne peut être lui-même saisi que par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat, le Premier ministre, le ministre chargé des finances, les autres membres du gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, les créanciers pour les faits visés à l'article L313-12. Le procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la CDBF de sa propre initiative. La description de la procédure comporte vingt articles (L314-1 à L314-20 du CJF).

La CDBF peut décider de publier ses arrêts au Journal officiel. Ces derniers sont sans appel. Ils peuvent faire l'objet d'un recours en cassation, exercé par l'intéressé ou par le procureur général, devant le Conseil d'État. Les arrêts sont peu nombreux (depuis 1948, la CDBF a rendu 226 arrêts) et consultables sur le site des juridictions financières. En 2018, la CDBF a rendu 9 arrêts et il lui restait 53 affaires en stock au 31 décembre, le délai de traitement de ces affaires atteignant facilement trois ans.

### **3. La Cour des comptes et les chambres régionales<sup>2</sup> des comptes**

La Cour des comptes est le lointain héritier de la *curia regis* (cour du roi) du Moyen-Âge. En 1303, la *camera compotorum* est installée au Palais, dans l'île de la Cité où elle restera jusqu'à la Révolution. À la fin de l'Ancien Régime, il existait en province douze autres compagnies du même ordre, certaines souveraines dépendant de grands féodaux ; elles seront supprimées à la Révolution. Plus tard, Napoléon décide de reconstituer une juridiction financière, unique et centralisée. Elle est créée par la loi du 16 septembre 1807, ses attributions sont clairement délimitées et elle ne remet ses rapports qu'à l'empereur. Cette décision donne une traduction concrète à l'article 15 de la Déclaration des droits l'homme et du citoyen de 1789, inscrit au fronton de la « Grand'chambre » du Palais Cambon où est installée la Cour depuis 1912 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Les chambres régionales des comptes (CRC) ont été créées par l'article 84 de la première des quelque vingt-cinq lois de décentralisation adoptées à partir de 1982, la « loi n°82-223 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » qui a transféré des pouvoirs et des compétences de l'État à des entités locales et a notamment supprimé la tutelle administrative *a priori* exercée

---

<sup>2</sup> Les chambres territoriales des comptes, qui exercent leur activité dans les territoires d'outre-mer peuvent avoir un statut particulier ; les grandes missions sont les mêmes que celles des chambres régionales, mais elles exercent souvent des compétences plus larges, liées aux spécificités de leur ressort. Leur description sortirait du cadre de cette communication.

par le préfet et l'a remplacée par un contrôle *a posteriori*. Les dispositions régissant les chambres régionales des comptes et leur articulation avec la Cour des comptes sont précisées quelques mois après, par la « loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes ».

Dans la logique de leur création dans le mouvement de décentralisation de 1982, les CRC sont implantées dans les régions (à raison d'une par région). Lors de la fusion, en 2016, des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, le choix a été fait de localiser à Montpellier la CRC d'Occitanie. Les CRC exercent leur compétence vis-à-vis des collectivités locales et des établissements publics locaux de leur région.

La Cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle chargée de vérifier l'emploi des fonds publics et de sanctionner les manquements à leur bon usage. Son champ de compétence s'est considérablement élargi, régulièrement, au cours des dernières décennies, mais certaines étapes récentes méritent une mention particulière : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001 donne à la Cour une mission de certification des comptes et d'évaluation de la performance des programmes budgétaires de l'État ; la loi organique de 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale lui confie une mission de certification des comptes des organismes du régime général de la Sécurité sociale ; la révision constitutionnelle de 2008, par la création de l'article 47-2 de la constitution, lui confie une mission d'assistance au parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement, une mission d'assistance au parlement et au 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. La Cour contribue aussi à l'information des citoyens.

### **3.1. Les missions communes**

#### **3.1.1. le jugement des comptes**

La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, les comptes des comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux, et de quelques organismes qui en dépendent. Elle juge également les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait.

La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence attribuée, en premier ressort, aux chambres régionales et territoriales des comptes. Elle statue sur les appels formés contre les décisions juridictionnelles rendues par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics a été modifié par l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011. Le juge des comptes est aujourd'hui amené à considérer différemment les manquements du comptable selon qu'ils ont ou non causé un préjudice financier à l'organisme. En cas d'irrégularités n'ayant pas entraîné de préjudice, le juge peut imposer une sanction par la voie d'un versement non susceptible de remise. Dans le cas d'un manquement ayant causé un préjudice, le juge des comptes reste conduit à prononcer un débet, mais celui-ci ne peut plus faire l'objet d'une remise gracieuse totale par le ministre des finances comme c'était le cas précédemment. Avec cette évolution, le jugement des comptes s'oriente davantage vers celui des comptables...

#### **3.1.2. le contrôle des comptes et de la gestion**

Le contrôle des comptes et de la gestion est une mission de nature administrative et débouche sur des communications administratives (lettre du président, communication du ministère public, référé, publication par exemple).

Les juridictions vérifient sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités et s'assurent de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs gérés par les organismes relevant de leur compétence. Le contrôle de la gestion porte sur la régularité de la gestion, sur son efficacité (l'observation des résultats atteints par rapport aux objectifs) et son efficacité (l'observation des moyens investis par rapport aux résultats obtenus). L'opportunité des objectifs ne peut pas faire l'objet d'observations.

Les juridictions ont un pouvoir d'investigation important : elles disposent du « droit de communication » de toute pièce qu'elle sollicite, c'est-à-dire de l'obligation pour le contrôlé de la fournir, sous peine d'amende de 15 000 €.

En première approche, on peut dire que la chambre régionale des comptes contrôle les collectivités territoriales et les établissements publics locaux de son ressort et que la Cour des comptes contrôle les services de l'État et les autres personnes morales de droit public, les entreprises publiques, les institutions de la Sécurité sociale.

La chambre régionale des comptes peut également assurer des contrôles sur demande motivée, soit du préfet, soit de l'autorité territoriale. Elle contrôle aussi les organismes sur lesquels la compétence lui est déléguée par arrêté du Premier président de la Cour des comptes. Elle peut enfin contrôler certaines personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social (hôpitaux, cliniques).

Le champ de compétence de la Cour est très étendu (cf. articles L111-2 à L111-12 du CJF). Elle peut contrôler les organismes qui bénéficient d'un concours financier de l'État ou de l'Union européenne ou de certains prélèvements obligatoires. Elle peut contrôler certaines personnes morales de droit privé à caractère sanitaire, social ou médico-social financées par l'État, ses établissements publics ou par des organismes d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles et des prestations familiales.

La Cour des comptes est également compétente pour assurer le contrôle des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les personnes morales relevant de la compétence des juridictions financières apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels elles détiennent, ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels elles exercent, ensemble, directement ou indirectement, un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Ainsi, la Cour peut aussi contrôler certaines filiales des organismes relevant de sa compétence.

La Cour des comptes peut contrôler les comptes des organismes faisant appel à la générosité publique, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par cet appel. Ce contrôle peut comporter des vérifications auprès d'autres organismes qui reçoivent de ces organismes, sous quelque forme que ce soit, des ressources collectées.

Ainsi, le contrôle de la gestion vise à veiller au bon emploi de l'argent public, dans une acception assez large. Ces compétences peuvent provenir de plusieurs sources : lois de finance, texte de création de l'établissement<sup>3</sup>, textes qui lui sont spécifiquement dédiés, autres<sup>4</sup>...

---

<sup>3</sup> Par exemple la Fondation du Patrimoine créée par la loi n° 96-590 du 2 juillet 1996.

<sup>4</sup> Par exemple, l'article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 prévoit que certaines personnes morales de droit privé, bénéficiant d'un financement public sont soumises, au contrôle de leurs comptes et de leur gestion par la Cour des comptes.

### **3.1.3. la délégation aux chambres régionales et territoriales des comptes**

Le jugement des comptes et le contrôle des comptes et de la gestion de tout ou partie des organismes relevant d'une même catégorie peuvent être délégués aux chambres régionales des comptes par arrêté du Premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes concernées. Les catégories d'organismes sont définies par un décret en conseil d'État, dont le dernier en date est le décret n°2017-671 du 28 avril 2017 qui fixe une liste de quatorze catégories<sup>5</sup> et stipule que la délégation est donnée pour une période minimale de trois ans et maximale de cinq ans. C'est dans ce cadre que selon l'époque, ces dernières années, les universités ont pu être observées par la chambre régionale, étant donné l'importance de leur nombre, ou plus récemment par la Cour compte tenu de l'importance des changements apportés par la « loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ».

## **3.2. Les autres missions**

### **3.2.1. des chambres régionales des comptes**

#### *- le contrôle des actes budgétaires*

La chambre régionale des comptes concourt au contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales, des établissements publics locaux ainsi que des groupements d'intérêt public dotés d'un comptable public dès lors que les collectivités et organismes soumis au contrôle de la chambre y détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou y exercent un pouvoir prépondérant de décision et de gestion.

Cette mission, spécifique des chambres régionales des comptes, perdure depuis 1982. La chambre intervient lorsque le budget d'une collectivité n'est pas voté dans les délais légaux ou n'est pas voté en équilibre réel, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, etc...

#### *- Contrôle de conventions et actes spécifiques*

La chambre régionale des comptes peut contrôler des conventions telles que celles relatives à des délégations de service public ou aux marchés ou encore des actes de sociétés d'économie mixte locales.

### **3.2.2. de la Cour des comptes**

Comme indiqué plus haut, de nouvelles missions ont été introduites par la révision constitutionnelle de 2008.

#### *- l'évaluation des politiques publiques*

La Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques (art. L111-13 du CJF). Elle peut être saisie à ce titre par le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat. Cette assistance se traduit par un rapport qui est communiqué à l'autorité à l'origine de la demande.

#### *- la certification des comptes*

---

<sup>5</sup> 1° Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel mentionnés à l'article L. 711-2 du code de l'éducation ; 2° Les établissements d'enseignement supérieur à caractère administratif placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur mentionnés à l'article L. 741-1 du code de l'éducation ; 3° Les écoles d'architecture mentionnées à l'article L. 752-1 du code de l'éducation ; [.../...]; 10° Les chambres de métiers et de l'artisanat ainsi que leurs groupements ; 11° Les chambres d'agriculture ainsi que leurs groupements ; 12° Les établissements publics de santé ; .../...

En certifiant les comptes ou en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes des administrations publiques dont elle n'assure pas elle-même la certification, la Cour des comptes s'assure que ces comptes sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière (art L111-14 du CJF).

La Cour certifie les comptes de l'État et ceux de la Sécurité sociale<sup>6</sup>. Cette certification donne une assurance raisonnable au citoyen et aux décideurs de la qualité des comptes.

Le rapport sur les comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, est remis au parlement et au gouvernement, au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés. Celui sur les comptes de l'État est annexé au projet de loi de règlement.

*- les relations avec le gouvernement et le parlement*

En sus des rapports présentés, ci-dessus, la Cour est tenue de fournir chaque année :

- un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, remis au parlement dans le cadre du débat d'orientation budgétaire,
- un rapport sur l'exécution du budget de l'État analyse la performance par programme (au sens de la LOLF),
- un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale,
- un rapport sur les finances publiques locales, rendu obligatoire par la loi NOTRE d'août 2015, remis au gouvernement et au parlement.

Par ailleurs, en vertu du 2ème alinéa de l'article 58 de la LOLF, la Cour réalise des enquêtes à la demande des commissions des finances et des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. La Cour produit également des documents à l'attention des commissions chargées de l'examen des projets de loi de financement de la Sécurité sociale.

*- l'information des citoyens*

La Cour des comptes rend publiques nombre de ses productions (216 en 2018), qu'il s'agisse du bien connu « rapport public annuel », de rapports publics thématiques, de référés, d'arrêts... Ces publications sont consultables sur le site internet des juridictions financières.

### **3.3. La composition des chambres régionales des comptes et la Cour des comptes**

#### ***3.3.1. composition de la Cour des comptes***

La Cour des comptes est composée du Premier président, de présidents de chambre, de conseillers maîtres, de conseillers référendaires et d'auditeurs (art. L112-1 du CJF). Les membres de la Cour des comptes ont la qualité de magistrats. Ils sont et demeurent inamovibles (art. L120-1 du CJF). Tout magistrat de la Cour des comptes, lors de sa nomination dans le corps, prête serment publiquement devant la Cour réunie en audience solennelle, sur réquisition du procureur général, de bien et fidèlement remplir ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout

---

<sup>6</sup> La Cour des comptes répond aussi à des appels d'offre d'organismes internationaux pour la certification de leurs comptes. Le Premier président de la Cour des comptes peut ainsi être commissaire aux comptes d'organismes internationaux (récemment : UNESCO, Cour pénale internationale, Programme alimentaire mondial, OCDE...)

comme un digne et loyal magistrat. Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment (art. L120-3).

Le Premier président, les présidents de chambre et les conseillers maîtres sont nommés par décret pris en Conseil des ministres, les autres magistrats de la Cour des comptes sont nommés par décret du Président de la République et le procureur général est nommé par décret pris en Conseil des ministres (art L121-1 à 3, créés par loi 94-1040 - JORF 6 décembre 1994). Le premier grade est celui d'auditeur. Un auditeur peut être promu conseiller référendaire après trois ans, un conseiller référendaire peut être promu conseiller maître après douze années dans ce grade (promotions au choix). Les autres personnels participant aux contrôles sont les conseillers maîtres et conseillers référendaires en service extraordinaire, les rapporteurs extérieurs, des experts et les vérificateurs.

### **3.3.2. Composition des chambres régionales des comptes**

Les membres des chambres régionales des comptes constituent un corps de magistrats. Ils sont inamovibles. En conséquence, nul magistrat des chambres régionales des comptes ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. Leur statut est régi par le CJF et, pour autant qu'elles n'y sont pas contraires, par les dispositions statutaires de la fonction publique de l'État. Le corps des magistrats des chambres régionales des comptes comprend les grades suivants :

- président de section de chambre régionale des comptes ;
- premier conseiller de chambre régionale des comptes ;
- conseiller de chambre régionale des comptes.

Tout magistrat des chambres régionales des comptes, lors de sa nomination à son premier emploi dans une chambre régionale, prête serment, avant d'entrer en fonctions, de remplir bien et fidèlement ses fonctions, de garder le secret des délibérations et de se comporter en tout comme un digne et loyal magistrat. Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment.

### **3.4. L'organisation des chambres régionales des comptes et la Cour des comptes.**

Chaque chambre régionale des comptes est présidée par un conseiller maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes. Les chambres régionales des comptes qui comptent au moins quatre sections disposent d'un vice-président, qui est un conseiller référendaire à la Cour des comptes. Le président de la CRC d'Occitanie a d'ailleurs été promu du grade de conseiller référendaire à celui de conseiller maître au 1<sup>er</sup> avril 2019 par décret du 27 mars paru au JO du 28 mars.

Les chambres régionales des comptes comportent des sections organisées sur des bases géographiques ou thématiques (quatre en Occitanie), présidées par des présidents de section et regroupant des magistrats et des vérificateurs. Le ministère public est assuré par un procureur financier. Un secrétaire général assure, sous l'autorité du président de la chambre régionale des comptes, le fonctionnement des services administratifs.

La Cour des comptes est organisée en chambres, actuellement au nombre de six, avec une répartition de compétences thématiques :

- Première chambre : compétences économiques et financières de l'État, financement de l'économie et institutions financières publiques, finances publiques et comptes de l'État, industrie, commerce et services
- Deuxième chambre : énergie, transports, environnement, agriculture et mer,
- Troisième chambre : éducation, jeunesse et sports, enseignement supérieur, recherche, culture et communication



- Quatrième chambre : défense, sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, pouvoirs publics, services du Premier ministre, administration déconcentrée, finances publiques locales, appels des jugements et des ordonnances des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)
- Cinquième chambre : travail et emploi, ville et logement, cohésion des territoires, immigration et intégration, cohésion sociale et solidarité, générosité publique
- Sixième chambre : Sécurité sociale, santé, secteur médico-social.

Chaque chambre comporte plusieurs sections (thématiques), incluant des responsables de secteurs chargés d'une fonction de veille permanente.

À la Cour, le ministère public est confié à un Parquet général composé du procureur général assisté d'avocats généraux et de substituts généraux. Un secrétaire général, choisi parmi les conseillers maîtres ou les conseillers référendaires, est désigné par décret.

Ainsi, la Cour et les chambres régionales disposent de services administratifs, avec un secrétariat général chargé de la gestion d'ensemble et des services supports (documentation, archives, greffe...).

L'effectif moyen des juridictions financières s'élève à 1 770 personnes, dont 710 à la Cour (dont 70 équivalents temps plein pour le soutien des CRTC) et 1 060 dans les CRTC. Les dépenses d'activité moyennes (hors charges de pension) s'élèvent à 77 M€ pour la Cour et 83 M€ pour les CRCT.

Lorsque des sujets relèvent de la compétence de plusieurs chambres, sont mises en place, par décision du Premier président, des formations inter-chambres au sein de la Cour ou inter-juridictions, entre chambres régionales, ou entre la Cour et une ou plusieurs chambres régionales. Le fonctionnement de ces formations est calqué sur celui des instances permanentes.

D'autres instances internes assurent le bon fonctionnement de la Cour des comptes et des CRTC, sous la présidence du Premier président :

- la Chambre du conseil en formation plénière, qui regroupe tous les conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire, examine les principaux rapports de la Cour (rapports obligatoires) ;
- la Chambre du conseil en formation ordinaire, regroupe une partie seulement des membres de la formation plénière, examine les rapports publics thématiques ;
- le comité du rapport public et de la programmation de la Cour des comptes, regroupant les présidents de chambre, le procureur général, le secrétaire général, le rapporteur général, qui comme son nom l'indique travaille à la préparation du programme de travail de la Cour et à celle des rapports publics ;
- le conseil supérieur de la Cour des comptes, organe consultatif sur les questions relatives à la compétence, l'organisation, le fonctionnement de la Cour ainsi que sur des questions générales, collectives ou individuelles, relatives à l'exercice des fonctions des magistrats ;
- le conseil supérieur des chambres régionales des comptes...

### **3.5. Les valeurs des juridictions financières : indépendance, contradiction et collégialité.**

L'indépendance des juridictions financières se fonde sur leur statut de juridiction. Celles-ci établissent librement leur programme de travail, même si une partie des contrôles répond à des commandes du gouvernement ou du parlement. Elles sont libres de choisir leurs contrôles, d'adopter leurs conclusions et de décider de leurs publications. Elles relèvent d'un programme budgétaire rattaché au Premier ministre et non au ministère chargé des finances comme ce fut le cas antérieurement. Cette

indépendance est confortée par le statut des magistrats financiers, qui sont inamovibles, et par la prestation de serment des personnels qui participent aux contrôles.

La contradiction : de nombreux échanges ont lieu entre le contrôlé et la juridiction, échanges écrits ou auditions, permettant de connaître le point de vue du contrôlé. Pour les rapports publics, les réponses à la Cour sont publiées avec les rapports.

La collégialité : les projets de rapports sont toujours soumis à des examens collégiaux. Aucun rapport n'est le résultat d'un seul magistrat ou de l'équipe qui a réalisé le contrôle.

#### **4. Et en pratique ? Processus d'un contrôle des comptes et de la gestion d'un organisme public, vu côté Cour.**

L'histoire commence par l'élaboration du programme de travail de la Cour. C'est un long processus, démarré par une note du Premier président, pour l'élaboration du programme... triennal, avec des allers-retours du sommet à la base en passant par tous les intermédiaires. Puis, est affiné le programme de l'année civile à venir, selon un processus qui mobilise tous les personnels de chaque chambre... À la veille du 1<sup>er</sup> janvier, chacun sait ce qu'il aura à faire, comment sera réparti son temps de travail...

Un contrôle fait intervenir un ou des rapporteurs qui instruisent le dossier et un contre-rapporteur, conseiller maître qui suit le travail des rapporteurs. Le président de chambre signe une lettre d'ouverture de contrôle qui est adressée à l'organisme contrôlé et communiquée parallèlement, pour information, aux autorités de tutelle.

Lorsque le temps est venu de démarrer le contrôle, le président de chambre adresse aux rapporteurs un plan de contrôle qui définit les grandes lignes du contrôle. (cela s'appelait il y a quelques années une lettre de mission).

Commence alors la phase d'instruction qui se fait « sur pièces et sur place ». Les rapporteurs (généralement accompagnés du contre rapporteur), prennent rendez-vous avec le responsable de l'organisme contrôlé pour une première rencontre, dite « réunion de début de contrôle » dont l'objet est d'une part une présentation du déroulement du contrôle et d'autre part une première approche de l'organisation de l'institution contrôlée. Dans la foulée, ils sollicitent la fourniture des documents, généralement nombreux, dont ils estiment avoir l'utilité (PV de conseils de comités, organigrammes, budgets, comptes financiers, etc...). Des visites ultérieures sur place permettent de rencontrer divers interlocuteurs (dans un établissement d'enseignement supérieur, les étudiants, les enseignants, les autres personnels, les syndicats, les responsables de services, etc...).

À l'aide de toutes ces informations, les rapporteurs rédigent un « rapport d'instruction à fin d'observations provisoires » (RIOP), qui n'engage qu'eux. Il est structuré en blocs appelés « observations ». Il est contresigné par le contre rapporteur, et déposé au greffe de la chambre. L'examen par la chambre est planifié, le rapport diffusé aux conseillers maîtres de la chambre.

La formation de délibéré comprend les conseillers maîtres et conseillers maîtres en service extraordinaire sous la présidence du président de la chambre (parfois du président de la section compétente). La séance commence par la présentation du contre rapport, document d'analyse critique du rapport. Puis les rapporteurs présentent leur rapport à la chambre, observation par observation. À chaque étape, le président sollicite le contre rapporteur (qui est le conseiller maître qui connaît le mieux le sujet pour avoir suivi le travail des rapporteurs) avant de donner la parole à ceux qui le souhaitent. Il apostille ensuite l'observation d'une mention qui confirme ce que les rapporteurs ont écrit ou il transcrit des modifications souhaitées par la collégialité.

Les rapporteurs amendent leur rapport d'instruction et fournissent un projet de relevé d'observations provisoires. Déposé au greffe, il est ensuite relu successivement par le contre rapporteur, le président de section puis le président de chambre.

Le processus entre dans la phase de contradiction lorsque le relevé d'observations provisoires est adressé au contrôlé et à ses autorités de tutelle avec un courrier du président sollicitant les remarques, fixant un délai de réponse et rappelant que ce document est confidentiel et provisoire... Une audition du contrôlé peut intervenir soit sur convocation de la Cour, soit à la demande du contrôlé. À la réception des remarques, les rapporteurs les étudient et produisent pour la chambre un rapport d'analyse des réponses et des propositions d'éventuelles modifications du texte d'observations provisoires pour conduire à des observations définitives.

Ces documents sont traités par un processus identique à celui décrit pour le RIOP. Les observations définitives sont établies au cours d'un second délibéré de la chambre.

Le contrôle s'achève par la transmission aux intéressés (contrôlés et autorités de tutelle) d'une « lettre de président » accompagnée de ces observations définitives.

## **Conclusion**

Les juridictions financières sont des institutions loin d'être figées ; elles ont su s'adapter aux importantes évolutions imposées dans leurs missions et leurs compétences par le législateur et l'exécutif ces vingt dernières années.

## **BIBLIOGRAPHIE :**

Matthieu Conan, Alain Doyelle, Bernard Poujade, Louis Renouard, Jean-Philippe Vacchia et Louis Valleraud, Code des juridictions financières, annotations, commentaires, jurisprudence, éditions Le Moniteur, 3ème édition, 2013.

Code des juridictions financières, version consolidée au 1er janvier 2018 (en vigueur au 8 avril 2019 ; consultable et téléchargeable sur le site [https : //www. legifrance. gov. fr/](https://www.legifrance.gouv.fr/)

Jean Raynaud et Jean-Yves Bertucci, Les juridictions financières, Que sais-je ? PUF, 2003.

Documents publics de la Cour des comptes, accessibles sur le site [https : //www. ccomptes. fr/fr](https://www.ccomptes.fr/fr)

« S'assurer du bon emploi de l'argent public, en informer le citoyen », Cour des comptes, janvier 2016.

Rapports d'activité 2010 et 2012 de la Cour des comptes,

Documents d'archives accessibles sur le site : [https : //francearchives. fr](https://francearchives.fr) : Archives de la Cour de discipline budgétaire et financière. Dossiers d'affaires (1949-1984).