

NOR : PRMX0920720L/Rose-1

PROJET DE LOI

portant réforme des juridictions financières

EXPOSÉ DES MOTIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1° Responsabilité des gestionnaires publics

Il s'agit de mettre en place un véritable dispositif de responsabilité des gestionnaires publics. Tel est l'objet de **l'article 1^{er}** du présent projet.

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

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

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

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

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

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

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

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

Le II de l'article 1^{er} du présent projet dresse la liste des justiciables de la Cour des comptes : membres des cabinets ministériels, agents de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, et dirigeants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières, ainsi que les élus et exécutifs locaux, dès lors qu'ils auraient, dans l'exercice de leurs fonctions et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire, donné à un subordonné un ordre écrit dont l'infraction aux règles budgétaires et comptables constitue l'effet.

Le III de l'article 1^{er} du présent projet reprend les articles L. 313-1 à L. 313-14 du code des juridictions financières, relatifs aux incriminations et aux sanctions. Il apporte à ces articles les principales modifications suivantes :

- à l'article L. 313-1, comme dans tous les articles, le plancher d'amende est supprimé ;
- à l'article L. 313-3, la mention des charges de comptabilité générale est ajoutée après celle des dépenses de type budgétaire ;
- à l'article L. 313-4, la mention des charges et produits de comptabilité générale est ajoutée à celle des recettes et dépenses budgétaires ;
- à l'article L. 313-5, est ajoutée l'incrimination de défaut de déclaration aux organismes sociaux, en plus de celle de défaut de déclaration fiscale ;
- à l'article L. 313-6, est ajoutée l'incrimination de l'avantage injustifié à soi-même, en plus de celle de l'avantage injustifié à autrui, ainsi que celle du favoritisme non intentionnel dans le cadre de l'accès à la commande publique. Il s'agit d'obtenir une meilleure articulation entre la responsabilité budgétaire et financière, d'une part, et les dispositions pénales, d'autre part, en ce qui concerne les actes de favoritisme non intentionnels. Dans le prolongement de nombreux et récents essais de réforme de cette question, il est proposé d'inclure parmi les justiciables de la Cour des comptes ceux qui auraient commis de manière non intentionnelle des faits de favoritisme, étant entendu que les faits commis de manière intentionnelle auraient vocation à continuer de relever du juge répressif. ;
- à l'article L. 313-7-1, est précisé le lien entre l'infraction et le préjudice (pourra être sanctionné le fait d'avoir causé ou contribué à causer, selon les termes du code pénal, un préjudice) ainsi que le champ institutionnel couvert (organismes, services ou collectivités soumis au contrôle de la Cour des comptes) ;
- l'actuel article L. 313-9, qui instituait une exonération de responsabilité pour les justiciables pouvant arguer d'un ordre écrit de leur hiérarchie, est supprimé (ainsi que l'article L. 313-10 ayant un objet similaire) et remplacé par une disposition incriminant le manquement grave et répété dans l'exécution des mesures de redressement des collectivités territoriales.

Le IV de l'article 1^{er} du présent projet habilite le Gouvernement à :

- tirer les conséquences de ce transfert de compétence de la CDBF vers la Cour des comptes ;
- de moderniser et d'adapter le régime des sanctions applicables à ces justiciables devant la Cour des comptes ;

- Enfin, de définir, en s'inspirant le plus possible de la réforme introduite en ce qui concerne les comptables publics par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, la procédure applicable à cette compétence juridictionnelle rénovée, en séparant les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, et en garantissant les droits des justiciables à toutes les étapes du processus.

2° Contrôle organique des collectivités locales

L'article 2 du présent projet concerne la compétence qu'exercerait désormais la Cour des comptes (compte tenu de l'unité organique de l'ensemble des juridictions financières établie par l'article 5 du présent projet) dans le contrôle organique des principaux acteurs locaux, dénommé à l'heure actuelle « examen de la gestion » dans le code des juridictions financières, qui constitue un élément important de l'acquis des chambres régionales des comptes, et qu'il s'agit de consacrer et de renforcer davantage compte tenu de son importance dans le fonctionnement harmonieux d'une République désormais décentralisée.

Le I de l'article 2 du présent projet rappelle que ce contrôle s'exercerait, selon les procédures que la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a établies, sur les seules collectivités territoriales, leurs groupements, et les établissements publics locaux à caractère administratif.

Une fois posée cette règle fondamentale, le II de l'article 2 du présent projet habilite le Gouvernement à fixer par ordonnances les procédures applicables en la matière, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette compétence.

3° Evaluation des politiques publiques

L'article 3 du présent projet concerne l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation se nourrit du métier traditionnel de la Cour et des chambres régionales, le contrôle des comptes, mais elle nécessite une approche différente de celle du contrôle de la régularité d'un compte. La légitimité de l'auditeur en matière d'évaluation doit être plus affirmée. En effet, si le contrôleur applique des règles a priori légitimes, issues de la loi pour la plupart, l'évaluateur dispose, certes, de résultats chiffrés, mais qui exigent une appréciation individualisée faisant la part relative entre le contexte et la responsabilité propre du gestionnaire. L'évaluateur doit pour cela s'appuyer sur des méthodes solides, homogènes sur l'ensemble du territoire ; on ne doit pas pouvoir lui reprocher d'évaluer différemment une politique publique selon le lieu. Ce défi pose tout particulièrement la question de l'organisation des juridictions financières (v. article 5 du présent projet).

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

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

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

Le I de l'article 3 du présent projet poserait le principe selon lequel, conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes contribue à l'évaluation des politiques publiques, sans qu'il s'agisse d'une compétence exclusive.

Le II de l'article 3 du présent projet permettrait au Premier ministre de saisir la Cour des comptes d'une demande d'enquête, par parallélisme avec ce que permet déjà la LOLF au Parlement. De la sorte serait renforcée l'équidistance entre le Parlement et le Gouvernement, chacun des deux pouvant s'adresser à la Cour pour lui demander d'effectuer certains travaux, dans le respect de son indépendance.

Dans le prolongement de la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 25 juin 2009 au sujet du règlement de l'Assemblée nationale, le III de l'article 3 du présent projet fixerait, comme seule la loi peut le faire, les organes du Parlement qui seraient compétents pour demander l'assistance de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques.

Enfin, une fois posés ces principes fondamentaux, le IV de l'article 3 du présent projet habilite le Gouvernement à fixer les procédures applicables en matière d'évaluation des politiques publiques, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette procédure.

4° Certification

Il est un autre domaine dans lequel le processus de réforme semble encore incomplet : celui de la transparence des comptes publics, alors que cette exigence s'affirme aujourd'hui avec une vigueur nouvelle. La révision constitutionnelle de juillet 2008 a ainsi conduit à consacrer au sommet de la hiérarchie des normes le principe selon lequel « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Le **I de l'article 4** du présent projet consacrerait le rôle de la Cour des comptes dans ce processus. Elle pourrait l'assumer soit en certifiant elle-même les comptes, soit selon tout autre moyen défini par la loi, ce qui ne préjuge en rien des choix que le Parlement a déjà été conduit (par exemple, pour les universités) ou peut être conduit à faire.

Si les comptes de l'Etat et de la sécurité sociale, et désormais ceux des établissements publics de santé, sont soumis à certification, rien de tel n'est prévu à l'heure actuelle pour les comptes des collectivités territoriales, ce qui distingue la France des autres grands pays de l'Union européenne. Il s'agit pourtant là d'un sujet primordial. Il serait peu justifiable qu'une telle discipline ne concerne pas les collectivités territoriales dont le poids dans les finances publiques ne cesse de s'alourdir. Leurs administrés doivent également pouvoir bénéficier de la garantie d'un organisme indépendant, certifiant la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes locaux, rôle que la Cour des comptes joue déjà en ce qui concerne les comptes de l'Etat et de ceux du régime général de la sécurité sociale. Il est proposé que la Cour coordonne, conformément à l'article 37-1 de la Constitution, une expérimentation légale de certification des comptes des collectivités locales (v. II de l'article 4 du présent projet). Elle pourrait être menée avec certaines collectivités volontaires.

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

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

5° Unité organique et cadre statutaire

L'article 5 du présent projet concerne l'organisation des juridictions financières et la situation de leurs membres.

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

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

Les chambres régionales cesseraient d'être des juridictions autonomes et deviendraient des composantes de la Cour, au même titre que les chambres de la Cour (v. I de l'article 5 du présent projet). Elles prendraient le nom de chambres des comptes. La programmation, les méthodes et la conduite des contrôles concernant les politiques partagées seraient ainsi unifiées. La Cour des comptes serait en mesure de construire de véritables échantillons représentatifs de collectivités et d'entités à contrôler. Les contrôles seraient plus homogènes sur l'ensemble du territoire et mieux ciblés.

Cette réorganisation ne remettrait nullement en cause le traditionnel contrôle organique - l'examen de la gestion dans l'actuel code des juridictions financières -, mené actuellement par les chambres régionales sur les collectivités territoriales (v. article 2 du présent projet). Ces contrôles garderaient toute leur importance.

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

Les nouvelles chambres auraient en principe un ressort interrégional (v. I de l'article 5 du présent projet). La détermination de ces nouveaux ressorts, qui relève du pouvoir réglementaire, se ferait de façon à ce que les champs de compétences attribués à chaque chambre soient cohérents en termes d'enjeux financiers.

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

Les chambres territoriales (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon) ne seraient pas concernées par cet aspect de la réforme et demeureraient des juridictions autonomes. Le livre II du code des juridictions financières leur serait désormais consacré (v. II de l'article 5 du présent projet).

Les III à VI de l'article 5 du présent projet soumettent au législateur les choix fondamentaux qui découlent de l'unité organique en ce qui concerne les magistrats financiers. Ce n'est qu'une fois ces principes décidés que le présent projet, au VII de l'article 5, procède à l'habilitation du Gouvernement. Il est en effet souhaitable, et conforme à la tradition républicaine, que le Parlement lui-même se prononce sur les principales règles concernant un corps de magistrats.

Le III de l'article 5 du présent projet permet au Parlement de consacrer explicitement, comme il convient, la qualité de magistrats des membres de la Cour des comptes, leur vocation à être affectés dans une des chambres constituant désormais la Cour, parmi lesquelles les chambres des comptes, et le principe fondamental de l'inamovibilité pour tous les magistrats financiers du siège.

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

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

Il convient en même temps de tenir compte des évolutions déjà engagées : les métiers exercés à la Cour et en chambres régionales des comptes convergent. Les modes de recrutement sont proches (le recrutement via l'Ecole nationale d'administration pour les deux premiers grades prédomine désormais). Le maintien de deux corps de magistrats distincts n'apparaît pas soutenable pour assumer des missions proches, dans un contexte général de réduction du nombre de corps de la fonction publique, de développement de la réflexion par métier et de gestion des ressources humaines.

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

C'est pourquoi il est proposé de créer un cadre statutaire unique et commun aux magistrats exerçant au siège et en région (IV de l'article 5 du présent projet), au sein duquel existeraient les grades de premier président, président de chambre, conseiller maître, conseiller référendaire, auditeur, président de section, premier conseiller et conseiller, étant précisé :

- que le grade de président de chambre deviendrait un grade fonctionnel, le Parlement étant amené à décider explicitement qu'une durée maximale de fonctions de six ans dans une même chambre est instituée, dans un souci de bonne administration de l'institution (V de l'article 5 du présent projet).

- que les trois derniers grades n'existeraient qu'à titre transitoire compte tenu de leur extinction progressive. Le VI de l'article 5 du présent projet précise les modalités de cette transition, sur lesquelles le Parlement est amené à se prononcer.

Une fois ces principes fondamentaux consacrés par le législateur, le VII de l'article 5 du présent projet habilite le Gouvernement à fixer les règles :

- de mise en œuvre de l'unité organique, et notamment les pouvoirs du premier président de la Cour des comptes pour arrêter l'organisation interne des différentes chambres ;

- de composition et de compétence du Conseil supérieur de la Cour des comptes, lui aussi unifié ;

- de fixer les règles relatives aux magistrats (conseillers maîtres et conseillers référendaires) en service extraordinaire ;

- de fixer les règles applicables au cadre statutaire ainsi créé s'agissant des magistrats, notamment en matière de nomination, d'avancement, de discipline, d'incompatibilités.

6° Appel et cassation

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

Le **I de l'article 6** du présent projet instituerait une Cour d'appel des juridictions financières. Pour la première fois dans l'histoire de l'institution, l'ensemble des justiciables des juridictions financières se voit ainsi reconnaître la possibilité d'accéder à un juge d'appel, compétent pour réexaminer sur le fond l'ensemble du litige examiné en première instance, soit par la Cour des comptes, soit par les chambres territoriales des comptes.

La composition de cette Cour d'appel serait tripartite : conseillers d'Etat, conseillers à la Cour de cassation et conseillers maîtres à la Cour des comptes, en nombre égal. Ce mode de composition de la juridiction d'appel se situe dans le prolongement d'une tradition ancienne : depuis 1948, la CDBF est déjà composée de membres de deux juridictions (Cour des comptes et Conseil d'Etat). De plus, il tire les conséquences, en termes d'organisation, de la nature particulière de l'activité juridictionnelle de la Cour des comptes. Jamais amenée à se prononcer sur la légalité des actes de l'administration, ou en tout cas pas plus que le juge civil ou le juge répressif, la Cour des comptes a une activité juridictionnelle dont la nature même la rapproche davantage de celle du juge civil ou du juge pénal que du juge administratif, comme, par exemple, lorsqu'elle inflige un débet à un comptable patent ou une amende à un comptable de fait. L'ouverture de la Cour d'appel des juridictions financières aux membres de la Cour de cassation, qui résulterait de cette situation, et la proximité qu'elle favoriserait entre le juge judiciaire et le juge financier permettra une meilleure répartition des affaires leur revenant respectivement en matière de responsabilité des gestionnaires.

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

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

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

Le **II de l'article 6** du présent projet, dans le prolongement du point précédent et pour les mêmes raisons de fond tenant à la nature même du contentieux dont la Cour des comptes et les chambres territoriales des comptes sont saisies, instituerait un Tribunal de cassation financier pour assurer sur l'ensemble des juridictions financières l'homogénéité de jurisprudence souhaitable, notamment dans l'interprétation de la loi.

Pour les mêmes raisons que celles évoquées en ce qui concerne l'appel, le Tribunal de cassation financier serait tripartite : il serait composé d'un président de section au Conseil d'Etat, d'un président de chambre à la Cour de cassation et d'un président de chambre à la Cour des comptes. D'une façon comparable à ce qui existe pour le Tribunal des conflits dans le dispositif de la loi de 1850, la présidence, le ministère public et la fonction de rapporteur devant le tribunal seraient exercés de façon alternée entre les trois juridictions qui le composent.

Une fois posées ces règles principales, le III de l'article 6 du présent projet habilite le Gouvernement à fixer par ordonnances les règles de procédure applicables, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cet appel et de ce mode de cassation.

7° Chambres territoriales des comptes

Si elles ne sont pas directement au cœur de la réforme, en ce sens qu'elles demeureraient des juridictions autonomes, les chambres territoriales des comptes seraient toutefois concernées par de nombreux aspects de la réforme, notamment en ce qui concerne le statut de leurs membres qui deviendraient des magistrats de la Cour des comptes, au même titre que les membres des chambres régionales des comptes.

L'objet de l'**article 7** du présent projet est précisément d'habiliter le Gouvernement à opérer, par ordonnances, les adaptations rendues nécessaires par la réforme dans l'organisation et le fonctionnement des chambres territoriales des comptes. Dans un souci de bonne administration de l'institution, cette habilitation pourra notamment porter sur la limitation de la durée d'affectation des magistrats des chambres territoriales des comptes.

8° Autres dispositions

L'**article 8** du présent projet a pour objet d'habiliter le Gouvernement à moderniser et à rendre plus performantes les missions déjà dévolues aux juridictions financières, l'organisation dans le cadre de laquelle elles sont mises en œuvre, ainsi que les procédures qui les régissent.

9° Dispositions d'entrée en vigueur

L'objet de l'**article 9** du présent projet est de prévoir les conditions d'entrée en vigueur des dispositions autres que celles d'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances : elles entreront en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la dernière des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi, et au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

Quant au délai fixé pour prendre les ordonnances, il est fixé à six mois à compter de la date de publication de la présente loi. Le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement au plus tard six mois à compter de la publication des ordonnances.

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

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

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Premier ministre

PROJET DE LOI

portant réforme des juridictions financières

Article 1^{er}

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

« La Cour des comptes sanctionne les irrégularités budgétaires, comptables et financières commises par les ordonnateurs et gestionnaires publics dans les conditions fixées par le présent code. »

II. - L'article L. 312-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« I. - Sont justiciables de la Cour des comptes :

« a) Les personnes appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ;

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

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

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

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

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

« b) Le président du conseil exécutif de Corse et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 4424-4 du code général des collectivités territoriales, les conseillers exécutifs ;

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

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

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

« f) Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et, quand il agit dans le cadre des dispositions de l'article 70 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le vice-président, le président de l'assemblée de province et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 173 de la même loi organique, les vice-présidents ;

« g) Le président de la Polynésie française et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 67 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le vice-président et les ministres ;

« h) Le président du conseil général de Mayotte et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO. 6162-9 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil général ;

« i) Le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO. 6252-3 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif ;

« j) Le président du conseil territorial de Saint-Martin et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO. 6352-3 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif ;

« k) Le président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO. 6462-8 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil territorial ;

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

« m) Les administrateurs ou agents des associations de bienfaisance assujetties au contrôle de la Cour des comptes.

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

« Les personnes visées au II du présent article sont également passibles des sanctions prévues à la présente section lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre en donnant un ordre de réquisition à un comptable public, conformément au sixième alinéa du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, ainsi qu'aux articles L. 233-1, LO. 253-19, LO. 264-5 et LO. 274-5 du code des juridictions financières. »

III. - Les articles L. 313-1 à L. 313-14 du code des juridictions financières sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 313-1.* - Toute personne qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre le montant de la rémunération brute annuelle qui lui était allouée à la date à laquelle l'irrégularité la plus récente a été commise.

« *Art. L. 313-2.* - Toute personne qui, pour dissimuler un dépassement de crédit, aura imputé ou fait imputer irrégulièrement une dépense sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

« *Art. L. 313-3.* - Toute personne qui aura engagé des dépenses ou provoqué des charges sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

« *Art. L. 313-4.* - Toute personne qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses, ainsi que, de façon grave et répétée, les règles de comptabilisation des produits et des charges applicables à l'Etat ou aux collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation écrite aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

« Lorsque les faits incriminés constituent une gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, la Cour des comptes peut également sanctionner les comptables de fait au titre de la présente section.

« *Art. L. 313-5.* - Sont également passibles de la sanction prévue à l'article L. 313-4 toutes personnes qui, dans l'exercice de leurs fonctions, ont omis sciemment de souscrire les déclarations qu'elles sont tenues de fournir aux administrations fiscales ou aux organismes sociaux en vertu des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ou fourni sciemment des déclarations inexactes ou incomplètes.

« Art. L. 313-6. - Toute personne qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui ou à soi-même un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre le double du montant de la rémunération brute annuelle qui lui était allouée à la date de l'irrégularité la plus récente.

« Sont également passibles de la sanction prévue à l'alinéa précédent toutes personnes visées à l'article L. 312-1 dont les actes, contraires aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les contrats de commande publique, auront eu pour effet de procurer à autrui ou à soi-même un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé.

« Art. L. 313-7. - Toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution.

« Art. L. 313-7-1. - Toute personne chargée de responsabilités au sein de l'un des organismes, services ou collectivités soumis au contrôle de la Cour en vertu des articles L. 111-1 à L. 111-7 qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura causé ou contribué à causer un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombaient ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

« Art. L. 313-8. - Lorsque les personnes justiciables de la Cour ne perçoivent pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement, le maximum de l'amende pourra atteindre le montant du traitement brut annuel correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale.

« Art. L. 313-9. - En cas de manquement grave et répété dans l'exécution des mesures de redressement prévues par les articles L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, ayant pour effet de porter atteinte au fonctionnement normal de la collectivité, ou d'altérer durablement sa situation budgétaire, fiscale ou financière, les personnes visées au II de l'article L. 312-1 sont passibles des sanctions prévues à l'article L. 313-6.

« Art. L. 313-10. - Les sanctions prononcées en vertu des articles L. 313-1 à L. 313-6 ne pourront se cumuler que dans la limite du maximum applicable en vertu des articles L. 313-6 et L. 313-8.

« Art. L. 313-11. - En cas de manquement aux dispositions de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, les personnes visées à l'article L. 131-14 sont passibles de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

« Art. L. 313-12. - Le montant maximum de l'amende infligée aux personnes visées à l'article L. 312-2 pourra atteindre 1000 € ou le montant annuel brut de l'indemnité de fonction qui leur était allouée à la date de l'infraction, si ce montant excédait 1000 €

« Art. L. 313-13. - Les amendes prononcées en vertu du présent titre présentent les mêmes caractères que les amendes prononcées par la Cour des comptes en cas de gestion occulte au sens du paragraphe 11 de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963. Leur recouvrement est poursuivi dans les mêmes formes et assorti des mêmes garanties.

IV. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant :

- de confier, au lieu et place de l'actuelle Cour de discipline budgétaire et financière, à la Cour des comptes une compétence juridictionnelle nouvelle sur les ordonnateurs et gestionnaires publics ;

- de moderniser et d'adapter les sanctions applicables à ces justiciables devant la Cour des comptes ;

- de définir la procédure applicable à la mise en œuvre de cette compétence juridictionnelle renouvelée, qui séparera les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement et garantira les droits des justiciables à toutes les étapes du processus.

Article 2

I. - Il est inséré, à l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, un deuxième alinéa ainsi rédigé :

« En outre, la Cour des comptes exerce, selon la procédure instituée par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, le contrôle organique des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics locaux à caractère administratif, sous réserve de la compétence que le présent code attribue aux chambres territoriales des comptes. »

II. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'arrêter les procédures applicables en matière de contrôle organique, compétence précédemment dénommée « examen de la gestion » dans le code des juridictions financières et qui contribue à l'information des citoyens sur les gestions publiques locales, en s'inspirant de celles mises en œuvre par les chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette compétence.

Article 3

I. - Il est inséré, après l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, un article L. 111-3-1 ainsi rédigé :

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

II. - Il est inséré après l'article L. 132-4 du même code, un article L. 132-5 ainsi rédigé :

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

III. - Au titre de l'article 47-2 de la Constitution et de l'assistance au Parlement dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes peut être saisie d'une demande d'évaluation d'une politique publique par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ainsi que, le cas échéant, par le président de toute instance créée au sein du Parlement ou de ses chambres pour assurer spécifiquement l'évaluation des politiques publiques.

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

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

IV. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'arrêter les procédures applicables en la matière, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette compétence.

Article 4

I. - Il est inséré, après l'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières, un article L. 111-3-2 ainsi rédigé :

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

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

Les collectivités peuvent se porter candidates à cette expérimentation auprès du ministre chargé des collectivités territoriales, dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. Le ministre chargé des collectivités territoriales se prononce sur les candidatures, après avoir pris l'avis du ministre chargé des comptes publics et du premier Président de la Cour des comptes, dans le délai de quatre mois suivant leur dépôt.

Une convention est passée entre le ministre chargé des collectivités territoriales, celui chargé des comptes publics, le premier Président de la Cour des comptes et l'exécutif de la collectivité concernée par l'expérimentation pour en définir les modalités de mise en œuvre et préciser les moyens soit en crédits, soit en personnels, soit à ce double titre qui l'accompagnent. Cette convention précise également les normes comptables applicables.

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

Article 5

I. - Au chapitre II du titre I^{er} du livre I^{er} du code des juridictions financières, il est inséré un article L. 112-1-1 ainsi rédigé :

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

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

II. - Le livre II du même code intitulé : « Les chambres régionales et territoriales des comptes » est remplacé par un livre ainsi intitulé : « Livre II. - Les chambres territoriales des comptes ».

Les titres I^{er}, II, III et IV du livre II du code des juridictions financières sont supprimés.

III. - L'article L. 120-1 du même code est remplacé par un article ainsi rédigé :

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

« Ils ont vocation à être affectés dans une chambre de la Cour au sens de l'article L. 112-1-1.

« Les magistrats du siège sont inamovibles et ne peuvent donc, sans leur consentement, même en avancement, ni recevoir une affectation dans un nouveau ressort, au sens du deuxième alinéa de l'article L. 112-1-1, ni recevoir une affectation impliquant un changement de résidence administrative. »

IV. - Il est inséré après l'article L. 120-1 du même code, un article L. 120-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 120-1-1.* - Les grades des magistrats de la Cour des comptes sont : premier président, président de chambre, conseiller maître, conseiller référendaire et auditeur et, à titre transitoire, président de section, premier conseiller et conseiller.

« Le grade de président de chambre est un grade fonctionnel. Ce grade fonctionnel peut comprendre plusieurs catégories, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

V. - L'article L. 121-1 du même code est remplacé par un article ainsi rédigé :

« *Art. L. 121-1.* - Le premier président, les présidents de chambre et les conseillers maîtres sont nommés par décret pris en conseil des ministres.

« Les présidents de chambre sont nommés parmi les conseillers maîtres ayant au moins trois ans de services effectifs dans ce grade. Pour ces nominations, une liste comprenant plusieurs noms est transmise par le premier président de la Cour des comptes. Le premier président affecte à la présidence des chambres de la Cour des comptes les présidents de chambre, pour une durée ne pouvant excéder six ans. Au terme de cette durée, ces magistrats peuvent être désignés dans les mêmes conditions pour présider une autre chambre de la Cour, ou se voir confier par le premier président toute autre fonction d'encadrement ou de responsabilité. A défaut, ils exercent les fonctions correspondant au grade de conseiller maître. »

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

Chaque année, à compter de l'entrée en vigueur du décret pris pour l'application du I du présent article, instituant les chambres des comptes, sont nommés conseillers référendaires 5 présidents de section ou premiers conseillers, âgés de trente cinq ans au moins et justifiant, à la date de nomination, de dix ans de services publics effectifs. Ces nominations sont prononcées sur proposition du premier président de la Cour des comptes, après avis du conseil supérieur de la Cour des comptes. La nomination dans le grade de conseiller référendaire ne peut être prononcée dans la chambre des comptes dans laquelle le magistrat est affecté au moment de sa promotion. Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'Etat.

A l'expiration d'un délai de cinq ans après la publication de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un bilan de l'application de l'alinéa précédent, auquel est joint un rapport à ce sujet établi par la Cour des comptes.

VII. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant :

- de fixer les règles selon lesquelles le Premier président arrête l'organisation interne des chambres de la Cour, et notamment le fait qu'une chambre des comptes dont le ressort n'est pas interrégional peut avoir le même président qu'une autre chambre des comptes ;

- d'arrêter la composition et la compétence du Conseil supérieur de la Cour des comptes ;

- de prévoir les modalités selon lesquelles des magistrats en service extraordinaire ou des rapporteurs extérieurs peuvent être nommés, la durée de leurs fonctions et leur association aux travaux de la Cour ;

- de fixer les règles applicables au cadre statutaire des magistrats de la Cour des comptes en matière de nomination, d'avancement et de discipline, les règles d'incompatibilité avec d'autres mandats ou fonctions électives, ainsi que les incompatibilités propres aux comptables publics.

Article 6

I. - Les articles L. 311-1 à L. 311-3 du code des juridictions financières sont remplacés par les articles ainsi rédigés :

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

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

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

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

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

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

II. - L'article L. 315-2 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 315-2.* - Les arrêts de la Cour d'appel des juridictions financières peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Tribunal de cassation financier. Ce recours peut être exercé par l'intéressé ou par le procureur général devant la Cour d'appel.

« Le tribunal de cassation financier est composé d'un président de section au Conseil d'Etat, d'un président de chambre à la Cour de cassation et d'un président de chambre à la Cour des comptes qui ne siège ni dans une formation de la Cour des comptes statuant en matière juridictionnelle, ni dans la Cour d'appel des juridictions financières. Les membres sont élus pour trois ans, non renouvelables, par la juridiction à laquelle ils appartiennent, en même temps que leur suppléant, qui remplit les mêmes conditions.

« La présidence du tribunal est assurée par chacun des membres titulaires, à tour de rôle et pour un an. Le président du tribunal est nommé par décret du Président de la République délibéré en Conseil des ministres.

« En cas d'absence ou d'empêchement du membre titulaire, il est remplacé par son suppléant.

« Les fonctions du ministère public sont remplies par trois membres de ces juridictions, choisies tous les trois ans par le Président de la République, l'une parmi les rapporteurs publics au Conseil d'Etat, l'autre dans le parquet général près la Cour de cassation, la troisième dans le parquet général près la Cour des comptes.

« Les fonctions de rapporteur sont confiées, à tour de rôle, à un conseiller d'Etat, à un conseiller à la Cour de cassation ou à un conseiller maître à la Cour des comptes. Dans aucune affaire, les fonctions de rapporteur et celles du ministère public ne peuvent être remplies par deux membres pris dans la même juridiction.

« Le fonctionnement et les moyens du tribunal sont pris en charge par la Cour des comptes. Le tribunal a son siège à la Cour des comptes. »

III. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'arrêter les procédures applicables en la matière, ainsi que les modalités de mise en œuvre de cette compétence.

Article 7

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de moderniser et d'adapter les règles relatives à l'organisation, aux statuts des personnels et au fonctionnement des chambres territoriales des comptes.

Article 8

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances toute mesure relevant du domaine de la loi permettant de moderniser et de rendre plus performantes les missions déjà dévolues aux juridictions financières, ainsi que l'organisation dans le cadre de laquelle elles sont mises en œuvre et les procédures qui les régissent.

Article 9

Les dispositions de la présente loi n'ayant pas pour effet d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, les mesures de réforme des juridictions financières qu'elle autorise, entrent en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de la dernière des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi, et au plus tard le 1^{er} janvier 2011.

Les ordonnances seront prises dans un délai de six mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard six mois à compter de leur publication.