

FICHE 5 - LA COUR DES COMPTES

Créée en 1807 par Napoléon I^{er}, la Cour des comptes est issue des chambres des comptes qui s'étaient multipliées sous l'Ancien Régime. La Cour est une juridiction administrative dont **l'indépendance** par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif **est garantie par la Constitution** (décision du Conseil constitutionnel 2001-448 DC du 25 juillet 2001).

Elle est régie par la loi du 22 juin 1967 modifiée à plusieurs reprises notamment en 1982 avec la création des chambres régionales des comptes. Ces textes ont été rassemblés en 1994 dans le code des juridictions financières (CJF) dont le Livre I prévoit l'organisation et les missions de la Cour.

La loi du 1^{er} juillet 2006 est venue renforcer le statut des magistrats alors que la loi du 28 octobre 2008 a modifié la procédure.

I - L'ORGANISATION DE LA COUR

La Cour est composée de magistrats qui se répartissent en formations.

A - LES MAGISTRATS

Premiers présidents	Dates	Fonctions antérieures
Edouard Le Conte	1946-1948	Président de chambre à la Cour des comptes
Pierre Brin	1948-1952	Procureur général près la Cour des comptes
Edouard Parent	1952-1955	Procureur général
Roger Léonard	1955-1969	Gouverneur général de l'Algérie
André d'Estresse	1969-1970	Président de chambre
Lucien Paye	1970-1972	Ambassadeur en Chine, ancien ministre
Désiré Arnaud	1972-1978	Président de chambre
Bernard Beck	1978-1982	Président de chambre
Jean Rosenwald	1982-1983	Président de chambre
André Chandernagor	1983-1990	Ministre délégué aux Affaires européennes
Pierre Arpaillange	1990-1993	Garde des Sceaux, ministre de la Justice
Pierre Joxe	1993-2001	Ministre de l'Intérieur, de la Défense
François Logerot	2001-2004	Président de chambre
Philippe Séguin	2003 - ...	Président de l'Assemblée nationale

a) La composition

La Cour est dirigée par un premier président nommé en Conseil des ministres comme le procureur général. Leur indépendance est garantie par l'inamovibilité et les incompatibilités de leurs fonctions avec tout mandat parlementaire ainsi que toute fonction d'administrateur.

Les auditeurs issus de l'ENA deviendront conseillers référendaires puis conseillers maîtres à l'ancienneté. Mais le tour extérieur permet de faire bénéficier les deux grades les plus élevés de l'expérience de fonctionnaires.

A ces magistrats s'ajoutent des conseillers maîtres en service extraordinaire. Tous les magistrats sont secondés dans leur tâche par des assistants issus de différents corps de l'administration et par un secrétariat général.

Les rapporteurs de la Cour des comptes sont des fonctionnaires appartenant à des corps de catégorie A (niveau administrateur civil ou équivalent) détachés auprès de la juridiction dans un statut d'emploi pour une durée maximum de six ans. Des rapporteurs à temps partiel sont également nommés pour une période maximale de deux ans renouvelable.

Les assistants de la Cour des comptes sont des fonctionnaires, appartenant à un corps de catégorie A (niveau attaché ou équivalent) ou de catégorie B, détachés dans un statut d'emploi pour une durée maximum de six ans. Ils collaborent aux contrôles et enquêtes de la Cour, sous la responsabilité des magistrats et des rapporteurs.

La Cour des comptes peut recourir, à l'assistance d'**experts**, pour des missions temporaires à caractère technique. Dans le cadre de sa mission de certification, elle peut aussi recruter des experts spécialistes de l'audit comptable. Ces derniers sont des agents de droit public bénéficiant de contrats d'une durée de trois ans.

b) Les formations

La Cour comprend des formations de base : les chambres et des formations plus solennelles.

1° Les formations de base : les chambres

Depuis le décret du 11 février 1985, la Cour des comptes comprend sept chambres. Chaque chambre est composée d'une trentaine de magistrats et rapporteurs, fonctionnaires, elle est dirigée par un président de chambre. Chaque chambre est spécialisée, elle est compétente à l'égard d'un groupe de ministères ou de services exerçant des activités plus ou moins proches. Chaque chambre se subdivise en un nombre de sections variables.

1^{re} chambre : ministère des Finances et du Budget, ensemble des circuits financiers publics

2^e chambre : ministères chargés de la défense, de l'industrie, de l'énergie, du commerce extérieur, du commerce et de l'artisanat, entreprises et organismes publics industriels

3^e chambre : ministères chargés de l'éducation, de la culture et de la recherche, de la jeunesse et des sports, secteur public de l'audiovisuel

4^e chambre : ministères chargés des activités régaliennes de l'État (justice, intérieur, affaires étrangères), jugement des appels des chambres régionales des comptes

5^e chambre : ministères chargés de l'emploi, du travail, de la formation professionnelle, du logement et des affaires sociales, organismes faisant appel à la générosité publique

6^e chambre : ministères chargés de la santé et de la Sécurité sociale, organismes de Sécurité sociale

7^e chambre : ministères chargés de l'équipement, des transports et de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de la pêche, de l'environnement, du tourisme

2° Les formations solennelles

- L'Audience solennelle rassemble tous les magistrats. Elle se réunit chaque année pour l'ouverture de l'année judiciaire et lors de l'installation des nouveaux magistrats.

- La chambre du Conseil réunit le Premier président, les sept présidents de chambre ainsi que tous les conseillers maîtres. Elle délibère sur le rapport public, le rapport sur l'exécution des lois de finances ainsi que sur la déclaration de conformité.

- Les chambres réunies. Cette formation est composée du Premier président, des sept présidents de chambre et de deux conseillers maîtres par chambre. Cette formation plus légère par ses effectifs peut assurer l'unité de jurisprudence de la Cour : soit en statuant sur des comptes renvoyés par les chambres, le Premier président ou le procureur général soit en statuant après cassation par le Conseil d'Etat.

- La Cour comprend un Parquet dirigé par le procureur général.

Son rôle est de :

- veiller à la production des comptes par les comptables
- déférer à la Cour les opérations présumées constitutives de gestion de fait
- saisir les parquets des tribunaux de l'ordre judiciaire en vue de poursuites

Procureurs généraux	Dates	Fonctions antérieures
Pierre Brin	1944-1948	Président de chambre
Edouard Parent	1948-1952	Président de chambre
André Bisson	1952-1955	Président de chambre
Maurice Lesage	1955-1958	Président de chambre
Vincent Bourrel	1958-1970	Président de chambre
André Crepey	1970-1978	Président de chambre
Pierre Doueil	1978-1983	Préfet de région
Pierre Moinot	1983-1986	Président de chambre
Jean Raynaud	1986-1993	Conseiller-maître, président de CRC
Hélène Gisserot	1993- 2005	Conseiller-maître
Jean François Bénard	2005-	Président de chambre

- Le Conseil supérieur de la Cour des comptes

Créé par la loi du 1^{er} juillet 2006, ce conseil comprend : le Premier président de la Cour des comptes, qui le préside ; le procureur général près la Cour des comptes ; trois personnalités qualifiées dans les domaines soumis au contrôle des juridictions financières qui n'exercent pas de mandat électif et sont désignées, pour une période de trois ans non renouvelable, respectivement par décret du président de la République, par le président de l'Assemblée nationale et par le président du Sénat ; quatre magistrats les plus anciens dans leur grade de président de chambre ; neuf membres élus représentant les magistrats de la Cour des comptes; les conseillers maîtres en service extraordinaire et les rapporteurs extérieurs.

Le Conseil est consulté par le Premier président sur toutes les questions relatives à la compétence, à l'organisation et au fonctionnement de la Cour des comptes, sur les modifications des dispositions statutaires applicables aux magistrats.

Le Conseil donne un avis sur les mesures individuelles concernant la situation et l'avancement des magistrats de la Cour des comptes, à l'exception des propositions de nomination des présidents de chambre.

B - LES MISSIONS DE LA COUR

La Cour exerce trois types de missions.

a) Le contrôle juridictionnel des comptes des comptables (l'apurement des comptes)

Ce contrôle se traduit par un acte juridictionnel : un arrêt, qui porte sur la régularité du compte. Selon un vieil adage, la Cour ne juge pas les comptables mais leurs comptes. Ce qui signifie qu'elle se prononce objectivement sur le compte sans apprécier la conduite personnelle du comptable.

1° Le champ d'application du contrôle

Selon l'article L. 111-1. du CJF, « *la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics* ». Deux restrictions et une extension viennent nuancer cette affirmation.

- Deux restrictions :

- Les comptables locaux dont les comptes relèvent des chambres régionales des comptes. Mais, selon l'article L. 111-1 du CJF, la Cour des comptes « *statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes* ».

- Les comptables secondaires dont les comptes sont apurés par les comptables principaux qui seuls rendent leurs comptes à la Cour des comptes. Mais il existe des exceptions concernant les receveurs des impôts et des douanes.

- Une extension : les comptables de fait.

2° La procédure du contrôle

Elle a été profondément modifiée par la loi du 28 octobre 2008 qui l'a mise en conformité avec la Convention européenne des droits de l'Homme.

- Tout commence par l'intervention du ministère public

- s'il conclut à l'absence de charge, le comptable pourra être déchargé de sa gestion par **une simple ordonnance rendue par le président de la formation de jugement** ; l'ordonnateur a la possibilité de faire opposition à l'ordonnance de décharge.

- si, à l'inverse, il conclut à l'existence de charges, il devra désormais prendre **un réquisitoire, communiqué au comptable** concerné afin que celui-ci sache ce qui lui est reproché et puisse organiser sa défense avant tout jugement.

- **L'instruction.** A compter de ce réquisitoire, l'instruction commence. Elle repose sur des échanges avec le comptable, par écrit et, s'il le demande, par oral. La juridiction ne rendra donc un jugement qu'à l'issue de cette instruction contradictoire, après la rédaction par le rapporteur d'un second rapport à fin de jugement et au vu des conclusions du ministère public.

- L'audience

- **La publicité des audiences.** La loi systématisé la publicité de l'audience pour toutes les procédures contentieuses devant les juridictions financières (sauf menace pour l'ordre public, l'intimité des personnes ou les secrets protégés par la loi). La publicité des audiences permet donc au public bien sûr d'assister au procès, mais aussi au comptable lui-même, qui jusque-là s'en trouvait exclu.

- **Le caractère contradictoire.** Les rapports d'instruction et les conclusions du parquet doivent être communiqués aux parties avant l'audience publique. Par ailleurs l'ensemble de la procédure contradictoire n'est plus exclusivement écrit. Le comptable peut s'exprimer oralement à l'audience publique, celle-ci devenant systématique. En conséquence, la règle du double arrêt ou du double jugement est supprimée.

- **Le caractère impartial.** Désormais, la présence du rapporteur et du ministère public au délibéré est interdite.

- **Les voies de recours.** Deux voies de recours sont possibles : la cassation devant le Conseil d'Etat dans les deux mois ou la révision devant la Cour elle-même si des éléments nouveaux apparaissent.

	2004	2005	2006	2007	2008
Arrêts	373	321	280	347	390
Arrêts d'appel	40	33	31	56	42
Amendes	3	3	1	0	1
Gestion de fait	14	10	14	14	16
Arrêts de débet	34	38	33	45	39

Les arrêts de la Cour des comptes

b) Le contrôle de la gestion des services

Ce contrôle est pratiqué sur des organismes divers. Il est de nature administrative puisqu'il ne débouche que sur des rapports divers.

1° Les organismes contrôlés

- Les organismes soumis à la comptabilité publique font l'objet d'un contrôle de « la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs » (Art. L.111-3 du CJF).

- Les organismes de droit privé recevant des aides financières de l'Etat ou de personnes publiques sont également contrôlés ainsi que, depuis 1996, les organismes bénéficiant de concours financiers de l'Union européenne (Art. L. 111-7 du CJF).

- Depuis 1950 la Cour contrôle les organismes de Sécurité sociale. Pour faciliter ce travail, le contrôle des caisses régionales et locales a été confié à partir de 1961 à des comités départementaux d'examen des comptes (CODEC) (Art. L. 111-5 du CJF)

- La Cour des comptes assure depuis 1976, « la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques » (Art. L. 111-4. du CJF).

- Les organismes d'intérêt général faisant appel à la générosité publique font l'objet d' « un contrôle du compte d'emploi des ressources collectées auprès du public » (depuis 1991) (Art. L. 111-7 du CJF). Au cours des dernières années, la Cour a multiplié les contrôles d'organismes caritatifs.

A titre d'exemples, en 2009 :

Juin 2009 - [Sidaction](#)

Juin 2009 - [Les Restaurants du Coeur](#)

Juin 2009 - [France Alzheimer](#)

Juin 2009 - [Comité Perce-Neige](#)

Mars 2009 - [La Fondation d'Auteuil " les orphelins apprentis d'Auteuil "](#)

- Les organismes habilités à recevoir des taxes parafiscales, des impositions de toute nature, des cotisations légalement obligatoires ou des prélèvements libératoires d'une obligation légale de faire (par exemple 1 % logement) (depuis 2000).

2° Les suites du contrôle

La Cour ne peut que faire part de ses observations aux responsables ou les porter à la connaissance du public.

• Les interventions auprès de l'administration

- Le référé : c'est une communication officielle du Premier président à un ministre. Une réponse doit parvenir à la Cour dans les trois mois. Une cinquantaine de référés parviennent ainsi aux différents ministres. Ils ne sont pas publics.

- La note du Parquet : c'est une lettre du procureur général adressée aux chefs de service et directeurs.

- La lettre du président de chambre est envoyée à l'intéressé (300 lettres en moyenne).

- Les rapports particuliers relatifs au contrôle des entreprises publiques sont envoyés aux dirigeants et aux ministres de tutelle (50 environ).

Les communications administratives de la Cour des comptes

	Nature de la communication	Nombre de communications adressées				
		2004	2005	2006	2007	2008
Cour	Référés	41	31	31	38	42
	Communications du Procureur Général (CPG)	88	45	51	52	38
	Lettres du président	235	261	266	220	246
	Rapports particuliers	33	31	34	17	27
	SOUS-TOTAL	397	368	382	327	353
CRTC	CPG demandées par les CRTC	48	30	21	22	21
Affaires pénales	Transmises par la Cour	4	2	7	3	2
	Transmises par les CRTC	26	29	21	28	21
	TOTAL GENERAL	475	429	431	380	397

• Les interventions auprès du public

- Le rapport public

A l'origine, la Cour rendait un rapport annuel et confidentiel au seul chef de l'Etat. Il est depuis 1938 devenu public et déposé par le Premier président sur le bureau des deux Assemblées.

- Les rapports particuliers

Depuis 1992 (décret du 17 septembre), des rapports publics particuliers sont également rédigés chaque année sur des thèmes spécifiques.

Rapports publics thématiques

Juillet 2009 - [Gestion 2008 des services de la présidence de la République](#)

Juin 2009 - [Les concours publics aux établissements de crédit](#)

Décembre 2008 - [Les communes et l'école de la République](#)

Octobre 2008 - [La formation professionnelle tout au long de la vie](#)

Juillet 2008 - [Les aéroports français face aux mutations...](#)

Juin 2008 - [Mise en œuvre du « plan cancer »](#)

Avril 2008 - [Le réseau ferroviaire](#)

c) Le contrôle général de l'exécution de la loi de finances

1° Les formes traditionnelles : les rapports

- La Cour élabore, chaque année, un **rapport sur l'exécution des lois de finances** de l'année précédente. Ce rapport est transmis au Parlement au mois de juillet.
- La déclaration générale de conformité entre le compte général de l'administration des finances et les comptes des comptables principaux du Trésor parvient au Parlement quelque temps plus tard. Elle est remplacée par la **certification des comptes** (loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001).
- Depuis 1995, chaque année, la Cour transmet au Parlement **un rapport sur les organismes de Sécurité sociale** soumis à son contrôle.

2° Les formes récentes

- Le Premier président de la Cour peut communiquer aux commissions des finances des deux assemblées et aux commissions d'enquête parlementaires les constatations et observations faites par la Cour.
- Depuis 1996, les référés qui n'ont pas obtenu de réponse dans les six mois sont communiqués de droit aux commissions des finances des deux assemblées.
- Les commissions parlementaires, commissions des finances ou d'enquête peuvent, demander à la Cour de procéder à des enquêtes particulières sur la gestion des services ou organismes qu'elles contrôlent (Art 132-4 du CJF).