



Loïc PEYEN
Docteur en droit public
Université de La Réunion

Pour une véritable éthique financière : le renforcement de la Cour de discipline budgétaire et financière

Mots-clés : finances publiques - contrôle - responsabilité des ordonnateurs - cour de discipline budgétaire et financière

Le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière est très modeste aujourd'hui du fait des compétences restreintes et du mode de fonctionnement de la Cour. Il mériterait d'être renforcé, soit par une rénovation substantielle du dispositif, soit même en envisageant sa suppression.

1. L'article 15 de la Déclaration des droits de 1789, aux termes duquel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration », exige que la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) soit renforcée. Créée par la loi n° 48-1434 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 budgétaire¹ (art. 10), elle est une « juridiction habilitée à réprimer les infractions aux règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique »². Aujourd'hui régie par le titre 1 du livre 3 de la partie législative du code des juridictions financières (art. L. 311-1 et s.), sa création répondait au constat établi par la Cour des comptes selon lequel les ordonnateurs se « sont rendus coupables (...) durant la période d'occupation [d'abus], en enfreignant ou en tournant les règles d'emploi

des crédits »³. Il s'agissait alors de responsabiliser les ordonnateurs⁴ : « l'objet réel de la loi [de 1948] n'est évidemment pas la répression, mais, à travers la répression, la prévention »⁵. Cette fonction qui lui est dévolue assigne immanquablement à la CDBF un rôle capital pour la bonne gestion des deniers publics et l'amélioration de la transparence financière.

¹ JORF n° 0229 du 26 sept. 1948, p. 9461. L'épithète « financière » a été rajoutée au nom de la Cour par l'art. 1^{er} de la loi n° 62-778 du 31 juil. 1963 de finances rectificative pour 1963 (JORF n° 0180 du 2 août 1963, p. 7157).

² J. Magnet, « Cour de discipline budgétaire et financière », in *Dictionnaire encyclopédique de finances publiques*, L. Philip (dir.), Paris, Economica, 1991, p. 515-519, spéc. p. 515.

³ Exposé des motifs du projet de loi n° 1653 déposé le 12 juin 1947.

⁴ S. Thébaud, *L'ordonnateur en droit public financier*, Paris, LGDJ, 2007, p. 65-74; S. Flizot, « La genèse de 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 », *Gestion et fin. pub.*, n° 6, juin 2009, p. 498-502.

⁵ G. Vedel, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire », *Rev. sc. légis. fin.*, vol. 41, 1949, p. 115-133, spéc. p. 133.

2. Son importance ne doit pas être sous-estimée, tant s'en faut. Non seulement il n'existe que trois juridictions financières dans l'ordre juridique interne (la Cour des comptes, qui juge les comptables publics (CJF, Partie législative, livre 1), les chambres régionales et territoriales des comptes (CJF, Partie législative, livre 2), chargées de juger en premier ressort les comptes locaux, et enfin, la CDBF), mais en plus, parmi celles-ci, les premières n'ont pas juridiction sur les ordonnateurs, à moins qu'ils ne soient déclarés comptables de fait (V. par ex. CJF, art. L. 131-2, al. 1 et art. L. 231-2, al. 1). Cet état du droit se justifie par la peur originelle de voir le juge des comptes devenir un organe de contrôle des actions gouvernementales, et plus largement du politique. C'est pourquoi seule la CDBF est habilitée à mettre en cause la responsabilité des ordonnateurs, qui « prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses »⁶. Cette dualité des juridictions trouve son origine dans le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, réaffirmé par l'article 9 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable public.

3. Ce principe est essentiel : il est « une règle de sécurité dans la gestion des fonds publics grâce à l'obligation qui est instaurée de mettre en œuvre deux acteurs forcément distincts pour accomplir toute opération de recette et surtout de dépense »⁷. Il permet le contrôle des actes des ordonnateurs par les comptables publics qui peuvent, par exemple, refuser d'engager des dépenses. Ce contrôle n'est cependant que relatif, car, outre le fait que l'ordonnateur peut émettre

un ordre de réquisition, le refus du comptable ne purge pas les actes de l'ordonnateur des irrégularités qui y sont attachées. Pour autant, les ordonnateurs ne sont pas inaccessibles à la sanction puisqu'ils « encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi »⁸. Il ne s'agit là ni plus ni moins que la concrétisation de l'article 15 de la Déclaration des droits de 1789 auquel le Conseil constitutionnel rattache l'objectif de valeur constitutionnelle de bon emploi des deniers publics⁹. La responsabilisation indispensable de ces acteurs de l'exécution budgétaire apparaît de surcroît indissociable de la démarche actuelle de développement de l'exemplarité des responsables publics¹⁰ encore en manque d'assises juridiques¹¹. L'époque réclame des comptes à ces acteurs.

4. En dépit de ces éléments, la CDBF reste pourtant largement en retrait par rapport à son importance. Son rapport annuel atteste de cette modestie en 2017 en relevant que depuis sa création, la CDBF a rendu 212 arrêts¹². Le premier ayant été rendu en 1954, cela équivaut à une moyenne de trois arrêts environ par an, et ce, sans tenir compte du fait que durant les seules années 2015 et 2016, seize arrêts ont été rendus. Certes, ces données ne sauraient constituer à elles seules des indicateurs suffisants pour apprécier l'effectivité d'une juridiction. Il serait pertinent de tenir compte du nombre de saisines, dont la moyenne annuelle s'établit à quinze entre 2007 et 2016 (seize déferés en 2015). L'écart entre le nombre d'arrêts rendus et le nombre de saisines peut alors interpellier.

5. Un auteur affirmait naguère que la CDBF était « une institution parfaitement viable qui, par le seul fait de son existence et la crainte qu'elle inspire, prévient beaucoup d'infractions et dont l'utilité ne serait plus contestée ou sous-appréciée, si de modestes aménagements de procédure venaient en améliorer le rendement (...) »¹³. Avec du recul, il est permis de s'interroger sur l'actualité d'une telle affirmation, formulée il y a déjà quelques décennies. L'écart flagrant entre l'importance théorique et la réalité de la CDBF est manifeste. Pour certains, cette « curieuse juridiction »¹⁴ est un « tigre de papier »¹⁵. Son statut juridique a, de ce fait, connu quelques évolutions pour que la Cour s'adapte et survive¹⁶, d'autant que ses modalités de fonctionnement et son existence ont pu être remises en cause par des questions de conventionalité et de constitutionnalité. En 2000 par exemple, en raison de la durée de la procédure et de l'absence de publicité devant la CDBF, l'État français a été condamné par la Cour européenne des droits de l'homme pour violation de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des

⁶ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (JORF n° 0262 du 10 nov. 2012, p. 17713, texte n° 6), art. 10 et s.

⁷ A. Baudu, *Droit des finances publiques*, Paris, Dalloz, 1^{re} éd., 2015, p. 45.

⁸ Décret n° 2012-1246, *op. cit.*, art. 12 (art. 17 pour la responsabilité du comptable public).

⁹ Cons. const., 28 déc. 2006, *Loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social*, n° 2006-545 DC, cons. 24; Cons. const., 2 déc. 2011, *M. Wathik M.*, n° 2011-203 QPC, consid. 5.

¹⁰ J.-L. Nadal, *Renouer la confiance publique. Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, Paris, La documentation française, 2015, p. 119 et s.

¹¹ E. Deschamps, « L'État exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *RFAP*, n° 143, 2012/3, p. 829-845.

¹² CDBF, *Rapport au Président de la République*, 2017, p. 9.

¹³ L. Bertrand, « La Cour de discipline budgétaire : bilan d'une première décennie et perspectives d'avenir », *Bulletin de l'Économie et des Finances*, vol. 13, 1961, p. 6-22, spéc. p. 22.

¹⁴ M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Chronique de jurisprudence financière. La Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. Trésor*, n° 1, janv. 2004, p. 37-62, spéc. p. 37.

¹⁵ B. Poujade, « La responsabilité des ordonnateurs en droit public financier : état des lieux », *AJDA*, 2005, p. 703-708.

¹⁶ V. surtout la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 de finances rectificatives pour 1963 (JORF n° 0180 du 2 août 1963, p. 717), art. 1 à 9 : L. Philip, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. sc. légis. fin.*, vol. 56, oct.-déc. 1964, p. 744-792; et la loi n° 71-564 du 13 juillet 1971 modifiant et complétant la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 relative à la Cour de discipline budgétaire et financière (JORF du 14 juillet 1971, p. 6944) : F. J. Fabre, « La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. adm.*, n° 143, sept.-oct. 1971, p. 539-543; F. J. Fabre, « La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. adm.*, n° 144, nov.-déc. 1971, p. 662-665; J.-C. Maitrot, « Jouvence pour une inconnue. La réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière », *AJDA*, 1971, p. 507-518.

droits de l'homme¹⁷. Plus récemment, le chapitre VI de l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières¹⁸ vint procéder « à la mise à jour des dispositions obsolètes ou peu claires » ou « susceptibles d'être déclarées non conformes à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme »¹⁹. Du point de vue de la constitutionnalité, les sages validèrent en 2014 les articles relatifs aux modalités d'organisation et de fonctionnement de la CDBF²⁰ et, il y a peu, l'article

L. 312-1 portant sur les personnes justiciables devant elle²¹. Ces réformes ponctuelles ne peuvent justifier l'économie d'une réforme d'ensemble de la CDBF, notamment pour satisfaire aux exigences d'une bonne justice financière. De cette situation, quel bilan tirer ? Incontestablement, celui d'une insuffisance dans la mesure où son champ d'action excessivement restreint (1) et ses modalités de fonctionnement largement perfectibles (2) rendent indispensable une réforme d'ampleur de l'institution (3).

1 Un champ d'action excessivement restreint

6. Les ordonnateurs sont des acteurs essentiels de la bonne gestion des deniers publics. Partant, c'est un truisme d'affirmer que leur responsabilisation est primordiale, particulièrement dans un contexte budgétaire sensible. Or, le champ d'action de la CDBF ne permet pas aujourd'hui d'atteindre cet objectif de façon satisfaisante, qu'il soit question du champ de personnes justiciables devant elle, c'est-à-dire de sa compétence personnelle (A), que du champ des infractions qu'elle a à connaître, c'est-à-dire de sa compétence matérielle (B).

A. Une compétence personnelle trop limitée

7. L'article L. 312-1 du CJF détermine le champ de compétence *ratione personae* de la CDBF : sont justiciables « a) toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ; b) 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 » (al. 1)²². À l'inverse, ne le sont pas, sauf exception, les ministres ainsi que les élus locaux (al. 2).

8. Cette situation se justifie en raison du fait que leur responsabilité peut être engagée sur les plans civil, pénal, et surtout politique : « le législateur a estimé, semble-t-il, que l'appréciation de leur responsabilité dans l'exécution des recettes et des dépenses était difficilement dissociable de l'appréciation de leur politique et qu'il convenait

donc de la réserver aux autorités investies du pouvoir de révocation ou du pouvoir budgétaire »²³. Si les ministres peuvent voir leur responsabilité pénale engagée devant la Cour de justice de la République en vertu de l'article 68-1 de la Constitution²⁴, leur responsabilité politique peut quant à elle être engagée soit directement devant le Président de la République (Const., art. 8), soit devant l'Assemblée nationale (Const., art. 49 et 50). Pour ce qui est des élus locaux, ils sont politiquement responsables devant les électeurs (qui sanctionnent donc lors des élections). Ministres et élus locaux ne sont en réalité responsables devant la CDBF que dans quelques cas restreints (CJF, art. L. 312-2) : lorsqu'ils ont émis un ordre de réquisition ayant procuré à autrui un avantage injustifié au préjudice de la collectivité (CJF, art. L. 313-6), lorsqu'ils sont à l'origine d'une condamnation à l'astreinte de leur collectivité du fait de l'inexécution totale ou partielle, ou de l'exécution tardive, d'une décision de justice (CJF, art. L. 313-7²⁵ et L. 313-12), et enfin, lorsqu'ils commettent des irrégularités qui ne peuvent être rattachées à des

¹⁷ CEDH, 26 sept. 2000, *Guisset c. France*, n° 33933/96.

¹⁸ JORF n° 0240 du 14 oct. 2016, texte n° 2.

¹⁹ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières, JORF n° 0240 du 14 oct. 2016, texte n° 1.

²⁰ Cons. const., 24 oct. 2014, *M. Stéphane R. et a.*, n° 2014-423 QPC.

²¹ Cons. const., 2 déc. 2016, *Mme Sandrine A.*, n° 2016-599 QPC ; AJDA 2017. 130, note Mouzet.

²² Ce qui inclut un certain nombre d'associations : S. Flizot, « Les associations face à la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Gestion et fin. pub.*, n° 12, déc. 2010, p. 941-944.

²³ F. J. Fabre, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. adm.*, n° 136, juil.-août 1970, p. 429-435, spéc. p. 432.

²⁴ Le dispositif étant largement critiqué du fait de son ostensible inefficacité.

²⁵ V. CDBF, 20 déc. 2001, *M. Janky c. Région Guadeloupe*, n° 135-469 : JORF du 29 janv. 2002 : AJDA 2003. 1224, chron. Groper.

fonctions constituant l'accessoire obligé de leur fonction principale (CJF, art. L. 312-1, II, *in fine*). Par ailleurs, si les ordonnateurs n'exerçant pas de fonction élective relèvent du champ de compétence de la CDBF, ils peuvent s'y extraire en démontrant avoir agi sur ordre d'un de leur supérieur hiérarchique non justiciable devant la CDBF (CJF, art. L. 313-9). Il se produit alors une substitution de responsabilité ; mais, dans le cas où le supérieur hiérarchique n'est pas justiciable devant la CDBF, il se produit alors une extension de son irresponsabilité, ce qui en pratique constitue une limite non négligeable à la compétence de la Cour²⁶.

9. Une telle différence de traitement entre ordonnateurs élus et non élus a de quoi surprendre. D'ailleurs, le Conseil constitutionnel fut récemment d'une question prioritaire de constitutionnalité confrontant cet article L. 312-1 au principe d'égalité figurant à l'article 6 de la Déclaration des droits de 1789²⁷. Pour lui, et par une application classique de sa jurisprudence en la matière, « la différence de traitement (...) est justifiée par une différence de situation » qui, de surcroît, « est en rapport direct avec l'objet de la loi, qui est d'instaurer des sanctions de nature disciplinaire pour les manquements aux règles des finances publiques »²⁸. Pourtant, la justification de cette position ne peut que laisser dubitatif en ce qu'elle repose sur le contrôle d'ordre politique dont font l'objet les responsables politiques²⁹. Or, si l'on s'en tient par exemple à la situation des élus locaux, qui ne sont pas juridiquement responsables devant les assemblées délibérantes de leur collectivité, leur responsabilité politique apparaît limitée. Plus largement, la sanction *via* le processus électoral (ou même par le biais du système représentatif) ne saurait convaincre qu'à l'unique condition que l'élection efface les irrégularités commises par

les élus dans le cadre de leur fonction, ce qui n'est pas le cas. Pour le juge constitutionnel, le fait que certains élus locaux exercent leur compétence « sous le contrôle » de l'assemblée délibérante (à l'instar de l'article L. 2122-21, al. 1 du CGCT) suffit à justifier la différence de traitement. L'argument n'est guère convaincant. Il en ressort même une confusion des genres assez nette entre responsabilité politique, aussi relative soit-elle, et responsabilité financière. Le rapporteur public l'évoquait déjà à propos de la décision de renvoi : « la responsabilité politique ne nous paraît difficilement justifier, dans une démocratie moderne, une forme d'irresponsabilité financière qui finit par déboucher sur une irresponsabilité managériale dès lors que le politique couvre les actes des administrateurs placés sous son autorité ».

10. Il est peut-être temps qu'une responsabilité financière indépendante accompagne toute responsabilité politique, ne serait-ce que parce que les deux responsabilités ne sont pas de même nature. En outre, une telle situation ne peut qu'amoindrir l'exigence d'exemplarité pesant sur les élus, ce qui la condamne à n'être qu'un mirage. Il est vrai que la tâche est ardue pour des raisons structurelles tenant à la « sociologie politique et parlementaire : la loi, en France, est votée par des élus qui ont presque tous aussi un mandat local »³⁰. Le problème est la confusion entre mandat d'exécutif local et mandat parlementaire³¹. En fait, la limitation de compétence personnelle de la CDBF ne se justifie plus. Son extension est même requise par des impératifs découlant de l'État de droit : nulle personne, du seul fait de sa qualité, ne devrait pouvoir s'extraire des normes composant un ordre juridique, *a fortiori* lorsque ces normes structurent l'ordre public financier, c'est-à-dire lorsqu'il est question de la bonne gestion des deniers publics³². Simplement, il s'agit de responsabiliser les ordonnateurs en faisant en sorte que, quel que soit leur statut, ils aient à respecter les règles formant la légalité financière³³. Cette responsabilisation ne saurait en revanche suffire. Il faut aller plus loin. Car cette limitation de la compétence personnelle de la Cour s'accompagne d'une compétence matérielle étriquée.

B. Une compétence matérielle trop limitée

11. La compétence de la CDBF n'est pas illimitée à l'égard des personnes justiciables devant elle, puisqu'elle n'a compétence que pour les infractions prévues par le CJF, qui formalisent l'ordre public financier. Ainsi, les articles L. 313-1 et s. prévoient que les personnes visées à l'article L. 312-1 peuvent être déférées devant elle pour toute atteinte aux règles régissant l'utilisation des

²⁶ C'est le cas par exemple lorsque le préposé dispose d'une décision signée par deux ministres d'agir dans certains cas particuliers : CDBF, 11 mai 1990, *Fonds d'aide et de coopération*, n° 85-236 : *JORF* du 1^{er} mars 1991, p. 2984. Ne constitue pas un tel acte en revanche un simple ordre oral : CDBF, 21 mars 2013, *Secrétariat d'État aux sports*, n° 188-712.

²⁷ CE, 14 sept. 2016, *Mme B.*, n° 400864.

²⁸ Cons. const., 2 déc. 2016, *Mme Sandrine A.*, n° 2016-599 QPC, point 9.

²⁹ V. le commentaire de la décision (p. 11), accessible en ligne sur le site internet du Conseil constitutionnel.

³⁰ Ch. Descheemaeker, « La responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières », in *La Comptabilité publique. Continuité et modernité*, CHEFF, Paris, 1995, p. 301-326, spéc. p. 321. V. par exemple la Rép. Min. Budget (*JO Sénat* du 25 oct. 1995, p. 2305) à la question écrite n° 11379 de M. Jean-Claude Gaudin (*JO Sénat* du 30 août 1990, p. 1855).

³¹ J. Boudine, « La responsabilité directe des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Article 78 de la loi du 29 janvier 1993 », *LPA*, n° 97, 13 août 1993, p. 7-13, spéc. p. 13.

³² Impératif mis en avant par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, *JORF* n° 177 du 2 août 2001, p. 12480, texte n° 1. V. encore G. Johanet et F. Kruger, « Quelques pistes pour moraliser la vie politique », *Le Monde*, 22 juin 2017, p. 23.

³³ *Contra* : Ch. Pierucci, « Pour une réforme efficace de la responsabilité des gestionnaires en droit public financier », *RFDA*, 2008, p. 165-174.

deniers publics, telle que le fait de ne pas respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses (art. L. 313-1) ou encore le fait de ne pas avoir effectué les déclarations requises auprès des administrations fiscales (art. L. 313-5). Elles peuvent également être déférées devant elle si elles ont procuré ou tenté de procurer à autrui un avantage injustifié au détriment de la collectivité (art. L. 313-6) ou enfin, si elles sont à l'origine d'une condamnation à l'astreinte de leur collectivité du fait de l'inexécution totale ou partielle, ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (art. L. 313-7). Hormis ces deux derniers cas, sont exclusivement sanctionnées les atteintes à la régularité budgétaire : les fautes de gestion commises par les ordonnateurs ne se trouvent pas dans le champ de compétence matérielle de la Cour. À vrai dire, il existe une incrimination spécifique pour cette hypothèse à l'art. L. 313-7-1, rigoureusement encadrée : elle ne concerne que les entreprises publiques et les organismes bénéficiant de concours financiers publics (v. les art. L. 133-1 et L. 133-2 du CJF) ; le préjudice doit être grave et découler des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'organisme concerné, par des carences graves dans les contrôles ou par des émissions ou négligences répétées. De cela, il ressort une compétence matérielle insuffisante.

12. Cela s'explique par une idée simple : « toute opération de finances publiques conforme à la légalité est réputée être de bonne gestion. Gérer, c'est donc conduire l'action administrative en respectant les règles qui garantissent l'utilisation des deniers publics et notamment l'argent des contribuables, dans l'intérêt collectif »³⁴. Hélas, le respect des règles de légalité financière n'est pas nécessairement le gage d'une bonne utilisation des deniers publics. Considérant le champ limité de l'article L. 313-7-1, il en découle que les fautes de gestion préjudiciables à la collectivité ne sont pas réellement prises en compte par le CJF. Cela amoindrit considérablement la responsabilité des ordonnateurs. À titre comparatif, même les dirigeants de société privée peuvent voir leur responsabilité engagée pour faute de gestion. Il est souhaitable d'élargir la compétence matérielle de la CDBF en y incluant par exemple les « cas de gaspillage » des deniers publics³⁵. C'est pourquoi il serait temps d'entendre à nouveau l'implication de Philippe Séguin et de Hélène Gisserot : « il faut redonner un nouveau souffle à la responsabilité pour garantir la juste sanction des infractions aux règles concernant les opérations financières publiques, des défaillances de gestion et, le cas échéant, des mauvais résultats »³⁶. La tâche est délicate, car « attribuer compétence à cet organisme

juridictionnel lorsqu'aucune violation formelle de la législation ou de la réglementation en vigueur n'a pu être relevée à l'encontre du fonctionnaire ou de l'agent faisant l'objet de la poursuite, reviendrait à le faire juge de l'opportunité de l'acte administratif en litige au même titre que le Ministre sous l'autorité duquel l'acte a été accompli »³⁷. L'argument mérite d'être dépassé, et l'on ne saurait rappeler l'ampleur des moyens dont dispose le juge administratif de nos jours vis-à-vis de l'administration, comme le pouvoir d'injonction ou encore le contrôle de proportionnalité. Certaines règles existent en la matière, comme l'interdiction de céder les biens publics à vil prix, élevée à l'échelon constitutionnel en 1986³⁸, pendant que d'autres se font encore attendre³⁹. En matière financière, il faut aller de l'avant.

13. Pour ce faire, l'élargissement du champ de l'article L. 313-7-1 serait opportun. Son applicabilité – et de là son application – serait alors permise pour toute autre collectivité publique jusqu'alors non concernée par ladite infraction. Aussi, puisque la frontière entre l'opportunité et la légalité est poreuse, la définition des éléments constitutifs de cette infraction doit rester ferme. En effet, « une telle infraction, si elle était formulée de façon trop large, présenterait certes le risque qu'un échec de management ou de politique publique soit en fait assimilé à une faute de gestion et pourrait dès lors brider inopportunistement l'esprit d'initiative des fonctionnaires »⁴⁰. Il en résulterait un rééquilibrage des responsabilités entre comptable public et ordonnateur. La formule de Christian Descheemaeker est évocatrice : « il n'y a aucune raison de sacrifier les comptables au nom de la liberté d'action des ordonnateurs »⁴¹. La démarche serait par ailleurs en adéquation avec la loi du 25 septembre 1948 qui avait pour objet, de son intitulé, de « sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités (...) ». Sur le fondement de l'article L. 313-4, certaines fautes de gestion comme le « défaut d'organisation »⁴² ou la

³⁴ Ph. Saunier, « La faute de gestion dans la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière », *RFDA*, 1992, p. 1055-1073.

³⁵ L. Bertrand, *Le contrôle parlementaire des finances publiques*, Clermont-Ferrand, Imprimerie Montlouis, 1963, p. 21.

³⁶ Ph. Séguin et H. Gisserot, « Finances publiques et responsabilité : un colloque pour l'autre réforme », *AJDA*, 2005, p. 689.

³⁷ L. Bertrand, « La Cour de discipline budgétaire », *Revue Banque et Bourse*, déc. 1948, p. 337-342, spéc. p. 340.

³⁸ Cons. const., 26 juin 1986, *Loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, n° 86-207 DC, cons. 58.

³⁹ V. par exemple B. Seiller, « Pour un contrôle de la légalité extrinsèque des déclarations d'utilité publique », *AJDA*, 2003, p. 1472-1477.

⁴⁰ A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *AJDA*, 2005, p. 714-722.

⁴¹ Ch. Descheemaeker, « Finances publiques et responsabilité : l'autre réforme », *Rev. Trésor*, n° 7, juil. 2005, p. 347-350, spéc. p. 349.

⁴² Pour un ex. récent, v. CDBF, 16 nov. 2012, *Agence nationale pour l'emploi (ANPE)*, n° 186-639 : *AJDA* 2013. 1625, chron. Michaut et Sitbon ; *Gestion et fin. pub.* 2013, p. 93, chron. Damarey, Lascombe et Vandendriessche.

« négligence »⁴³ sont déjà sanctionnées. La CDBF veille également au respect des « obligations résultant des usages prudentiels applicables aux établissements financiers et bancaires »⁴⁴ et des « principes traditionnels et constants qui constituent les fondements d'une saine gestion industrielle et commerciale, ou encore les règles relatives aux obligations de surveillance, de contrôle et de bonne organisation d'un organisme »⁴⁵. En vérité, « la plasticité des infractions de la CDBF, (...) », permet à cette juridiction, spécialisée dans la

répression des infractions en matière de gestion publique, de répondre aux nouveaux enjeux de la gestion publique »⁴⁶. Une réelle extension de compétence *ratione materiae* de la CDBF permettrait de responsabiliser de façon optimale les ordonnateurs⁴⁷ et contribuerait à améliorer la transparence financière, si obscure parfois⁴⁸.

14. Ces restrictions du champ d'action de la CDBF invitent à une réforme de l'institution, d'autant que même ces modalités de fonctionnement sont perfectibles.

2 Des modalités de fonctionnement largement perfectibles

15. La CDBF peut être considérée comme fonctionnelle, son fonctionnement ayant été amélioré à quelques reprises depuis sa création. Reste qu'il est encore possible de l'améliorer afin que la Cour remplisse pleinement le rôle qui lui est assigné : son accès étant insuffisant, sa saisine par exemple mérite d'être repensée (A), ce qui invite à terme à une réflexion sur la composition de la Cour, qui paraît inadaptée (B).

A. L'accès insuffisant à la Cour

16. Une procédure ne peut être engagée devant la CDBF que si celle-ci a été saisie par l'une des entités mentionnées à l'article L. 314-1 du CJF⁴⁹. Ainsi, peuvent la saisir par l'organe du ministère public les présidents des deux assemblées parlementaires, le Premier ministre, le ministre chargé

du budget ou tout autre membre du gouvernement pour des faits à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, la Cour des comptes ainsi que les chambres régionales et territoriales des comptes et enfin, certains créanciers. Le procureur général près la Cour des comptes peut quant à lui directement saisir la Cour de sa propre initiative. De toutes ces autorités, ce sont essentiellement les juridictions financières qui saisissent la Cour : sur les seize déférés enregistrés en 2016, quinze proviennent d'elles (cinq des chambres régionales des comptes, dix de la Cour des comptes), et un est d'origine ministérielle. Par ailleurs, deux saisines sont à l'initiative du procureur général⁵⁰. Cela étant, il est regrettable que la saisine de la Cour soit aussi limitée.

17. Le fait qu'elle est tributaire d'un certain nombre d'institutions témoigne d'un certain manque d'autonomie. Il ne faut pas se méprendre : le droit au procès équitable justifie que la Cour ne puisse se saisir elle-même⁵¹. Aussi est-il possible de se réjouir du fait que la Cour puisse être saisie directement par le procureur général de sa propre initiative⁵², même s'il ne le fait que rarement dans les faits. Heureusement, ce dernier peut d'ailleurs être saisi par toute personne non mentionnée à l'article, mais justifiant d'un intérêt à agir⁵³, et il peut même décider de mettre en cause de sa propre initiative des personnes dont la responsabilité serait, à l'issue de l'instruction, susceptible d'être mise en cause⁵⁴. Dans cette continuité, il peut saisir la Cour même s'il tient ses informations d'un organe ne figurant pas sur la liste de l'article L.314-1⁵⁵. Néanmoins, il est permis de se demander si la saisine de la CDBF est suffisamment ouverte.

18. Les modalités de saisine d'une juridiction contribuent fortement à son effectivité, c'est-à-dire qu'elles influent sur la capacité dont dispose cette cour à atteindre les buts qui lui sont assignés.

⁴³ V. par ex. CDBF, 6 nov. 1992, *Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Seine-et-Marne*, n° 96-262.

⁴⁴ CDBF, 24 fév. 2006, *Altus Finance* (2^e arrêt), n° 152-404-II : RFDA 2006. 624 ; AJDA 2006. 1249, chron. Groper et Michaut ; CE, 16 janv. 2008, *Haberer et Hénin*, n° 292790 : AJDA 2008. 100, note Collet ; JCP A 2008. 2173, note Gaté ; RJEP août-sept. 2008. 12, note Lascombe et Vandendriessche.

⁴⁵ CDBF, 25 juil. 2008, *France Télécom*, n° 161-569 : RJEP janv. 2009. 17, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2008. 2435, chron. Groper et Michaut ; Dr. adm. 2009. 31, note Bazex et Blazy ; *Gestion et fin. pub.* 2011. 388, obs. Lascombe et Vandendriessche.

⁴⁶ N. Groper, « Les sanctions de droit public financier et la réforme de la gestion publique ou la CDBF et la LOLF », *Rev. Trésor*, n° 2, fév. 2008, p. 95-97, spéc. p. 97.

⁴⁷ Certains membres de la CDBF invitent d'ailleurs à une telle réforme : Ph. Martin, « La responsabilité des ordonnateurs vue par un membre de la Cour de discipline budgétaire et financière », *RFFP*, n° 92, nov. 2005, p. 115-119.

⁴⁸ J.-D. Bredin, « Secret, transparence et démocratie », *Pouvoirs*, n° 97, 2001, p. 5-15 ; G. Carcassonne, « Le trouble de la transparence », *Pouvoirs*, n° 97, 2001, p. 17-23.

⁴⁹ CDBF, 21 avr. 1959, *Direction technique et industrielle de l'aéronautique du secrétariat d'État aux forces armées*, n° 8-23.

⁵⁰ CDBF, *Rapport au Président de la République*, 2017, p. 11.

⁵¹ D'ailleurs, depuis la loi n° 2008-1091 du 28 oct. 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (JORF n° 0253 du 29 oct. 2008, p. 16416, texte n° 1), cette possibilité n'existe plus pour ces juridictions : M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Chronique de jurisprudence financière. La Cour des comptes », *Rev. Trésor*, n° 12, déc. 2008, p. 966-983, spéc. p. 966-968.

⁵² Ce qui ne se confond pas avec la saisine d'office ainsi que l'a récemment rappelé le Conseil d'État : CE, 14 avr. 2016, *Consortium de réalisation et EP de financement et de restructuration*, n° 396696.

⁵³ Le refus du procureur étant constitutif d'une décision administrative susceptible d'un recours en excès de pouvoir : CE, 16 mai 1980, *Melki*, n° 07016 : RDP 1981. 226, concl. Hagelesteen.

⁵⁴ CE, 22 juin 1987, *Dehaye*, n° 77001.

⁵⁵ CDBF, 15 juil. 2013, *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*, n° 190-661.

Il est nécessaire qu'elles soient les plus adaptées possible à la fonction de la juridiction, ce qui suppose une certaine amplitude dans son ouverture. C'est en ce sens que l'ordonnance n° 2016-1360 a permis, à partir du 1^{er} juillet 2017, que la CDBF soit saisie par le biais de son ministère public par les procureurs de la République (art. L. 314-1)⁵⁶. Ne faudrait-il pas voir plus grand et ouvrir un peu plus la saisine de la CDBF ? Une transposition de l'alinéa 2 de l'article 40 du code de procédure pénale à la CDBF paraît par exemple opportune. Aux termes de cet article, « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux qui y sont relatifs ». Dans une moindre mesure, cette extension pourrait concerner le comptable public qui est le premier à connaître des actes des ordonnateurs. Sans qu'il soit érigé en juge de la légalité, il pourrait saisir la CDBF en cas de doute, ce qui renforcerait l'idée d'une responsabilité financière bicéphale. En ce sens, la Cour des comptes peut déjà saisir la CDBF s'il apparaît des irrégularités à l'occasion de l'examen des comptes contrôlés⁵⁷. Plus largement, le fait qu'un certain nombre d'agents soient en position de saisir le procureur général, au mieux pour contester tout acte de mauvaise gestion, contribuerait à coup sûr à responsabiliser l'ordonnateur (même si le risque est grand, à l'instar du contrôle de constitutionnalité, de voir une instrumentalisation politique du mécanisme).

19. L'accessibilité et l'attractivité de la CDBF seraient ainsi renforcées. Un tel élargissement serait du plus grand intérêt si le champ d'action de la CDBF, aussi bien dans sa dimension personnelle que matérielle, était élargi. L'accroissement de son champ de compétence serait concomitant à sa sphère d'influence, puisque les juridictions financières (notamment) seraient en mesure de la saisir dans plus de cas. En clair, la CDBF pourrait être saisie par le biais de son ministère public par des personnes qui ne le peuvent actuellement, pour des actes qui échappent pour le moment à sa compétence et commis par des ordonnateurs non encore justiciables devant elle. Le ministère public jouerait alors le rôle de filtre des demandes, ce qui implique, au vu du nombre de cas susceptibles d'être rapportés, qu'il soit dédié à plein temps à cette activité⁵⁸. Or, le rôle de ministère public de la CDBF est assuré par le procureur général près la Cour des comptes (CJF, art. L. 311-4). Il est utile alors de se demander si une réforme structurelle de la Cour n'est pas également nécessaire.

B. La composition inadaptée de la Cour

20. Ce qui est marquant s'agissant de la CDBF, c'est le fait qu'elle ne dispose pas de son propre personnel, de sorte qu'il n'est pas sûr qu'elle puisse faire face à une augmentation de son activité. Une réforme structurelle doit accompagner la réforme matérielle. Pour le comprendre, il convient de garder en tête que la procédure devant la CDBF s'inspire amplement de la procédure pénale⁵⁹. En la matière, le procureur de la République peut recevoir toute plainte et dénonciation et en apprécier les suites à donner (CPP, art. 40, al. 1). Il peut alors soit engager les poursuites, soit mettre œuvre une procédure alternative aux poursuites, soit classer sans suite (CPP, art. 40-1). Devant la CDBF, le procureur général peut également soit classer l'affaire, soit transmettre le dossier au président de la Cour, à charge pour ce dernier de désigner un rapporteur chargé de l'instruction de l'affaire (art. L. 314-1-1 et L. 314-4). Or, le président de la CDBF n'est autre que le premier président de la Cour des comptes (CJF, art. L. 311-2). Cette dualité fonctionnelle peut être source de difficultés.

21. Si aucun principe ne l'interdit, le Conseil d'État précise « qu'une telle composition ne doit pas conduire à ce qu'un membre de la Cour de discipline budgétaire et financière ait à juger d'accusations relatives à des faits qu'il a déjà eu à apprécier dans le cadre d'autres fonctions »⁶⁰. Cela vaut également pour les autres membres de la Cour, qui est composée d'un nombre égal de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes, ainsi que du président de la section des finances du Conseil d'État qui en est le vice-président. Il en est de même s'agissant des rapporteurs, choisis au sein d'autres juridictions (art. R. 311-3), dont la désignation est précisée par la réforme portée par l'ordonnance 2016-1360 : « ne peuvent exercer les fonctions de rapporteur ou être membre de la formation de jugement les personnes qui, dans l'affaire qui est soumise à la Cour, ont soit fait acte de poursuite ou d'instruction, soit participé au délibéré de la Cour des comptes ou de la chambre

⁵⁶ Il est à noter que l'inverse est possible depuis la loi n° loi n° 95-851 du 24 juil. 1995 relative à la partie législative du livre III du code des juridictions financières (JORF n° 0172 du 26 juil. 1995, p. 11095) qui avait été à l'origine de l'ancien art. L. 314-18 contenant cette possibilité (actuel art. L. 314-15).

⁵⁷ Par exemple à l'occasion du contrôle de gestion d'une entreprise publique : CDBF, 25 juil. 2008, *France Télécom*, *op. cit.*

⁵⁸ Pour certains, « le remède drastique aurait consisté à prévoir, à l'imitation de la Cour des comptes, une saisine automatique » : P. Lalumière, *Les finances publiques*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 460.

⁵⁹ J.-M. Charzat, *Les fonctions de la Cour de discipline budgétaire et financière*, thèse droit, Paris I Panthéon-Sorbonne, 2001, p. 175 et s.

⁶⁰ V. CE, 4 juil. 2003, *Dubreuil*, n° 234353 : *AJDA* 2003. 1596, chron. Donnat et Casas; *RFDA* 2003. 713, concl. Guyomar. La jurisprudence européenne adopte la même position : CEDH, 28 sept. 1995, *Procola c. Luxembourg*, n° 14570/89 : *Gaz. Pal.* 17-18 nov. 1995. 27, note Pettiti; *RTDH* 1996. 275, note Spielmann; *D.* 1996. 301, note Benoît-Rohmer; *RFDA* 1996. 777, note Autin et Sudre; *JDI* 1996. 253, chron. Decaux et Tavernier; *AFDI* 1995. 485, chron. Coussira-Coustère.

régionale ou territoriale des comptes à l'origine du déferé » (art. L. 314-3, al.1). Le risque est tellement grand qu'il sera même institué une procédure de récusation d'un membre de la Cour ou d'un rapporteur, sur demande d'une partie, s'il existe une raison sérieuse de mettre en doute son impartialité (art. L. 314-3, al. 2). Ne s'agirait-il pas de la reconnaissance d'un problème de composition de la CDBF ? Sans doute : une réforme structurelle de la CDBF s'impose⁶¹.

22. Une telle autonomisation de la CDBF contribuerait indiscutablement à mieux l'armer pour traiter les affaires, surtout si leur nombre devait augmenter, et à diminuer le délai de leur traitement, ce dernier impératif ayant été rappelé par la CEDH dans son arrêt *Guisset c. France*⁶². En 2016 le délai moyen de traitement des affaires est de 35,4 mois. Un auteur relève à ce titre que, pour l'autorité de la Cour et pour une meilleure articulation avec le juge pénal, il est nécessaire que la CDBF statue dans un délai raisonnable, « c'est-à-

dire en dix-huit mois au maximum »⁶³. Le fonctionnement de la Cour est par ailleurs remarquable, puisqu'il y a un écart manifeste entre sa composition et la procédure devant elle (v. CJF, art. L. 314-1 et s.). Cette dernière est, eu égard à la composition de la Cour, relativement lourde. Certes, il est parfaitement justifié et aisément compréhensible que les exigences du procès équitable s'appliquent à celle-ci, puisqu'il s'agit d'une véritable procédure juridictionnelle. Il est néanmoins possible de s'interroger sur un point : alors que la CDBF est une juridiction à part entière et doit se comporter comme telle, elle n'a pas de personnel dédié. Cela mine son effectivité. En fait, ces éléments démontrent qu'« il semble juste d'affirmer que ce n'est pas le manque d'intérêt de la Cour qui doit être mis en cause, mais que son faible dynamisme relève plus d'un défaut d'efficacité et traduit surtout l'inadaptation de cette juridiction face aux attentes que l'on pourrait placer en elle »⁶⁴. Une réforme d'ampleur de la CDBF est inévitable.

3 La nécessité d'une réforme d'ampleur

23. La nécessité d'un renforcement des poursuites financières mène à une alternative : le maintien de la CDBF (A) ou sa suppression (B).

A. Le maintien de la CDBF

24. Le premier choix possible d'une réforme de la Cour peut consister en son maintien, sous réserve de quelques adaptations auparavant évoquées. Il est assez évident que la CDBF est jusqu'à présent trop peu exploitée, ou en tout cas, insuffisamment en raison de son importance. Il serait envisageable de faire d'elle une juridiction plus autonome et disposant de plus d'autorité à l'avenir. Après tout, pour le Conseil constitutionnel, elle constitue un « ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution »⁶⁵, et il n'est plus permis de douter qu'elle est une juridiction *sui generis* : elle n'est ni civile, ni pénale, ni discipli-

naire. Le CJF le rappelle sans détour : « les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire » (art. L. 314-15, al. 1)⁶⁶. Juridiquement, aucun obstacle ne se dresse face à un renforcement de la CDBF, mais, pour qu'elle revête une véritable autorité et corresponde aux attentes qu'il est possible de placer en elle, quelques aménagements doivent intervenir.

25. Formellement d'abord, et le détail à son importance, cela impliquerait de repenser la structure du code des juridictions financières pour accorder une place conséquente à la CDBF, jusqu'à présent confinée dans le titre 1^{er} du livre 3 de la partie législative, livre qui au demeurant désigne la CDBF comme un accessoire à la Cour des comptes. À titre de comparaison, les autres juridictions financières, Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes, font l'objet de deux livres entiers. Au surplus, c'est la visibilité de la CDBF qui mériterait d'être repensée⁶⁷. Son positionnement actuel ne contribue assurément pas à donner à la CDBF toute la place qu'elle mérite, reléguée au second plan d'une justice financière pensée quasi exclusivement pour la responsabilité du comptable public. Une telle architecture nourrit un certain sentiment d'impunité financière des ordonnateurs et, qui plus est, atténuée considérablement l'autorité de cette juridiction dont le traitement juridique apparaît suranné. En fin de compte, en raison des faiblesses déjà relevées et du manque de visibilité de la

⁶¹ La situation se complique dans le cas où l'exigence d'impartialité impose que les membres se retirent de l'affaire, rendant impossible l'atteinte du quorum nécessaire (requis par l'ancien art. R. 311-1, V du CJF ; actuel art. R. 311-9). Dans ce cas, la CDBF doit se dessaisir de son propre contentieux et saisir le Conseil d'État : CE, 4 févr. 2005, *Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF*, n° 296233.

⁶² Ainsi que par le Conseil d'État qui a admis la responsabilité de l'État pour non respect du droit à un délai raisonnable du fait de la durée excessive de l'instance devant la CDBF : CE, 21 janv. 2007, *M. Guy A*, n° 286292.

⁶³ O. Fouquet, « La Cour de discipline budgétaire et financière et l'évolution de la gestion publique », *RFFP*, n° 92, nov. 2005, p. 237-239, spéc. p. 239.

⁶⁴ S. Thébault, *L'ordonnateur endroit public financier*, op. cit., p. 296.

⁶⁵ Cons. const., 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières*, n° 2005-198 L, cons. 2 : *LPA* 24 mars 2005, 7, note Schoettl, *AJDA* 2005, 1672, note Lascombe et Vandendriessche.

⁶⁶ V. la décision n° 2014-423 QPC du Cons. const., op. cit.

⁶⁷ V. par exemple la faible visibilité dont elle bénéficie sur le site <https://www.ccomptes.fr>, cloîtrée sous un modeste onglet « Institutions associées ».

CDBF, il n'est pas certain que la juridiction provoque actuellement les réactions qu'il est possible d'espérer d'elle. Il est même probable que certains ordonnateurs n'aient jamais entendu parler d'elle... La revalorisation de la CDBF doit passer par une visibilité meilleure pour une réforme sensée.

26. Substantiellement ensuite, un tel maintien implique sa rénovation substantielle. Sans revenir sur les idées précédemment évoquées, il est nécessaire soit de réduire le champ des injusticiabilités, soit d'accroître le nombre des exceptions de justiciabilité. En effet, le système de responsabilité des ordonnateurs étant essentiellement pensé en termes d'exceptions aujourd'hui, il est possible, à défaut de mieux, de passer par ce biais pour accroître l'autorité de la CDBF. Pour se faire, il serait peut-être utile d'instaurer une équivalence financière aux infractions prévues dans le titre 3 du livre IV de la partie législative du code pénal, réservé aux « atteintes à l'autorité de l'État », telles que la concussion (art. 432-10), la prise illégale d'intérêts (art. 432-12) ou encore les atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession (art. 432-14). Certes, cela n'est pas sans rappeler l'article L. 313-6 du CJF. Néanmoins, le degré de généralité de cet article est contre-productif, de telle sorte qu'il ne donne lieu qu'à peu de poursuites. Au fond, donner de façon plus précise une équivalence financière aux infractions constituant par exemple une atteinte au devoir de probité permettrait de concrétiser de façon plus certaine la substance de l'article L. 313-6. Pour cela, les liens entre la procédure pénale et la procédure financière, sans doute trop informels pour le moment et trop peu systématisés, gagneraient à être effectivement renforcés. C'est alors la formalisation du réflexe financier qu'il convient d'établir, ce qui, au fond, contribuerait à donner de la valeur à l'argent public.

27. À défaut se pose la question de la suppression éventuelle de la CDBF.

B. La suppression de la CDBF

28. La question de la suppression de la CDBF n'est pas la plus heureuse, mais elle se pose nécessairement. Elle se présente notamment sous la forme d'une éventuelle fusion avec le juge des comptes, c'est-à-dire avec la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes⁶⁸. Il ne s'agit pas de supprimer sa fonction, essentielle pour la bonne gestion des deniers publics, simplement de la transférer à un autre organe juridictionnel. Sous cet angle, la réforme conduirait à une extension de compétence du juge des comptes aux ordonnateurs, à qui la Constitution assigne déjà comme rôle d'assister le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, de participer au bon contrôle de l'exécution

des lois de finances (et de financement de la sécurité sociale) et d'évaluer les politiques publiques (art. 47-2). Cette position ne choque pas réellement s'il est tenu compte du fait que la CDBF est de longue date présentée comme un « accessoire » du juge des comptes. Il est vrai que la juridiction réaffirme constamment son autonomie, se décrivant elle-même comme une « juridiction financière distincte de la Cour des comptes » qui « remplit un office autonome selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres »⁶⁹. Toujours est-il que, outre les membres partagés, la CDBF siège à la Cour des comptes (CJF, art. R. 311-2), et ce sont les services de cette dernière qui assurent son secrétariat (CJF, art. L. 311-7). D'un point de vue matériel donc, la CDBF est autant le « juge de la rue Cambon » que la Cour des comptes. Le maintien de la CDBF comme juridiction « prétendument » autonome mérite alors d'être questionné.

29. Dès sa création, un auteur relevait qu'« il n'était pas certain qu'il fût nécessaire de créer une nouvelle juridiction pour mettre en œuvre le système de sanction institué par la loi du 25 septembre 1948 »⁷⁰. Cette loi portant création de la Cour était décrite comme « une nouvelle conquête de la Cour des comptes »⁷¹ qui dispose, depuis l'origine, d'une compétence de saisine de la CDBF. Le nombre de saisines effectuées par le juge des comptes aujourd'hui est symptomatique de cette réalité. Dans un tel contexte, la question de la survie de la CDBF est inéluctable : « Faut-il aujourd'hui renforcer ses moyens en étendant son champ d'intervention ? La question mérite plutôt d'être posée sous la forme d'une éventuelle fusion de la CDBF avec la Cour des comptes, réforme qui donnerait directement à la juridiction le pouvoir de sanctionner les responsables de la dépense publique »⁷². L'utilité même de la dualité juge des comptes-CDBF est parfois perçue comme une « source de complications »⁷³, en raison notamment de l'absence d'autonomie de la CDBF.

30. Ce constat était à l'origine de la volonté d'intégrer la CDBF dans la Cour des comptes par le projet de loi n°2001 portant réforme des juridictions financières déposé le 28 octobre 2009⁷⁴. L'exposé des motifs ne laisse aucun doute : « la dualité

⁶⁸ V. en ce sens Syndicat des juridictions financières unifié, *Livre blanc des juridictions financières*, juillet 2017, p. 8-9 et 20.

⁶⁹ CDBF, *Rapport au Président de la République*, 2017, p. 7. V. aussi CDBF, 17 juin 2005, *Centre hospitalier spécialisé Paul-Guiraud de Villejuif*, n° 149.

⁷⁰ G. Vedel, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire », *op. cit.*, p. 128; R. Jacomet, « Discipline budgétaire », *Rev. pol. et parl.*, n° 192-193, juil.-déc. 1947, p. 32-39.

⁷¹ *Ibid.*, p. 133.

⁷² A. Chabrol, « Juge, magistrat ou auditeur. Quel avenir pour le juge des comptes ? », *Rev. adm.*, n° 349, janv. 2006, p. 48-51, spéc. p. 50; H. Gisserot, « Où va le juge des comptes ? », *Rev. adm.*, n° 302, mars-avr. 1998, p. 245-254, spéc. p. 250.

⁷³ F. J. Fabre, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *Rev. adm.*, n° 137, sept.-oct. 1970, p. 532-535, spéc. p. 534.

⁷⁴ S. Thébaud, « Responsabilité des élus locaux et projet de réforme des juridictions financières », *Revue Lamy coll. terr.*, n° 52, 2009, p. 69-74.

actuelle de juridictions (Cour des Comptes pour les comptables, CDBF pour les ordonnateurs) ne se justifie plus ». Une nouvelle rédaction de l'alinéa 2 de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières était alors proposée comme suit : « La Cour des comptes sanctionne les irrégularités budgétaires, comptables et financières commises par les ordonnateurs et les gestionnaires publics dans les conditions prévues par le présent code » (art. 1^{er} du projet). Sur ce point, la réforme, qui entendait moderniser « un droit en vigueur inadapté aux nouvelles exigences de la gestion publique »⁷⁵, avait même reçu l'avis favorable de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale. Hélas, l'idée, reprise par la proposition de loi n°4656 de moralisation de la vie politique déposée le 6 juin 2017, ne parvint pas à se concrétiser⁷⁶. Pourtant, « s'il n'existe pas chez nos voisins d'institution comparable à la CDBF, c'est que dans ces pays la Cour des comptes a compétence à l'égard de l'ensemble des gestionnaires publics pour les condamner pécuniairement encas de préjudice pour le Trésor public ou prononcer des amendes pour sanctionner les autres irrégularités »⁷⁷. Une telle évolution aurait contribué à gommer davantage la démarcation existante entre le comptable public et l'ordonnateur.

31. Il y a lieu néanmoins de préciser qu'une telle démarche impose la prudence. Toute concentration

produit un risque d'inconventionnalité qu'il n'est pas possible de négliger, ainsi que le montre la récente condamnation de la France par la CEDH pour défaut d'impartialité de la Cour des comptes (sur le fondement de l'article 6 § 1 de la Convention donc)⁷⁸. Si cette voie d'une fusion venait effectivement à être préférée, il faudrait alors envisager un système viable et respectueux du droit au procès équitable, ce qui appelle bien évidemment une rationalisation de l'architecture des juridictions financières.

32. Il convient enfin de noter que certains auteurs proposent une solution médiane. Elle consisterait à attribuer les fonctions actuelles de la CDBF au juge des comptes en première instance et de faire de la CDBF une juridiction d'appel dans ce domaine et du Conseil d'État la juridiction de cassation⁷⁹. Une telle proposition aurait pour effet d'aligner la procédure applicable aux comptables publics aux ordonnateurs puisque les arrêts de la CDBF, s'ils peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État (CJF, art. L. 315-2), sont sans appel (CJF, art. L. 315-1, al. 2). Dans cette hypothèse, la CDBF serait immanquablement une juridiction à part entière.

33. En tout état de cause, l'état du droit actuel est insatisfaisant : « la situation est donc désormais intenable et la réforme est inéluctable soit pour réveiller définitivement « la Belle au bois dormant » soit pour lui porter le coup de grâce dans le cadre d'une réforme institutionnelle d'envergure qui est appelée de ses vœux »⁸⁰. Le maintien de la CDBF est la voie préférée par le législateur aujourd'hui⁸¹, et c'est sûrement la meilleure.

Conclusion

34. La réforme de la CDBF est urgente pour la bonne gestion des deniers publics⁸². Il est regrettable que des critiques déjà adressées à l'institution auparavant trouvent encore écho aujourd'hui, soit qu'elle n'a pas « les moyens de se faire connaître »⁸³, soit qu'elle « n'a jamais atteint sa maturité juridictionnelle »⁸⁴. Curieusement d'ailleurs, les discussions récentes portant sur le rétablissement de la confiance dans l'action publique⁸⁵ n'ont pas fait mention d'une telle réforme, alors même que des propositions avaient été faites en ce sens devant les assemblées parlementaires⁸⁶. En tous les cas, ce changement n'aurait de sens que si la responsabilité financière des ordonnateurs était repensée. Pour cette raison, il y a urgence à réformer la juridiction financière⁸⁷. La question de la réforme de la CDBF s'inscrit dans une réflexion plus large portant sur les outils nécessaires à l'édification d'une véritable *éthique financière*⁸⁸, car la prescription contenue dans l'article 15 de la DDHC n'est pas « une simple incantation, mais bien (...) un principe juridique, indispensable dans une démocratie et un État de droit »⁸⁹. ■

⁷⁵ Étude d'impact du projet de loi portant réforme des juridictions financières, p. 5 et s. Pour certains, cette suppression de la CDBF était même une « évidence » : S. Damarey, « Le projet de réforme des juridictions financières : portée, évidences et insuffisances d'un texte », *JCP A*, n°4, 2010, p. 44-48.

⁷⁶ S. Damarey, « L'acte (II) manqué de la réforme des juridictions financières », *AJDA*, 2012, p. 317-323.

⁷⁷ S. Flizot, « La responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe », *AJDA*, 2005, p. 708-713.

⁷⁸ CEDH, 6 oct. 2016, *Beausoleil c. France*, n° 63979/11.

⁷⁹ H. Gisserot, « Discours d'ouverture », *RFFP*, n°92, nov. 2005, p. 13-22; A. Froment-Meurice et N. Groper, « La responsabilité des acteurs de la gestion publique en matière budgétaire, financière et comptable : l'heure du bilan », *op. cit.*

⁸⁰ B. Poujade, « État des lieux de la responsabilité des ordonnateurs en droit public financier aujourd'hui », *RFFP*, n°92, nov. 2005, p. 101-112.

⁸¹ S. Thébaud, *L'ordonnateur en droit public financier*, *op. cit.*, p. 273 et s.

⁸² Ainsi qu'elle le rappelle dans ses différents rapports (v. par ex. ceux de 2013 (p. 50), 2015 (p. 54) et 2016 (p. 67), même si elle considère que « l'heure n'est sans doute plus à une réforme en profondeur » (*Rapport au Président de la République*, 2014, p. 42).

⁸³ L. Philip, « La Cour de discipline budgétaire et financière », *op. cit.*, p. 749.

⁸⁴ A. Maucour-Isabelle, « La modernisation de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics à l'entrée dans la nouvelle ère budgétaire et comptable », *RFDA*, 2006, p. 393-400.

⁸⁵ V. les travaux préparatoires de la loi 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique (1), *JORF* n° 0217 du 16 sept. 2017, texte n° 2, accessibles sur www.senat.fr.

⁸⁶ Proposition de loi n°4656 de moralisation de la vie politique déposée le 6 juin 2017, présentée par M. René Dosièrre.

⁸⁷ M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme. La loi organique relative aux lois de finances et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », *RFDA*, 2004, p. 398-412; M. Lascombe et X. Vandendriessche, « Un second souffle pour la CDBF ? Décret n°2005-677 du 17 juin 2005 modifiant le livre III du code des juridictions financières. JO 18 juin 2005, p. 10367 », *AJDA*, 2005, p. 1672-1677; S. Damarey, « La réforme avortée/annoncée de la Cour de discipline budgétaire et financière », *Gestion et fin. pub.*, n°3/4, mars-avr. 2015, p. 14-20.

⁸⁸ La Cour elle-même se décrit comme la « gardienne des règles qui entourent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion des biens publics » qui « remplit un rôle indispensable de prévention générale et de dissuasion à l'égard de ceux qui sont investis de pouvoirs de gestion dans l'intérêt général » et qui « contribue ainsi à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique » : CDBF, *Rapport au Président de la République*, 2006, p. 5.

⁸⁹ M. Lascombe, « Le constat : Pourquoi ce colloque et pourquoi ce colloque aujourd'hui ? », *RFFP*, n°92, nov. 2005, p. 147-162.