

**SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES
(SJF)**

**CONGRES ANNUEL DU SJF
PARIS – Jeudi 15 octobre 2009**

Le congrès s'est tenu à l'Ecole normale supérieure rue d'Ulm à Paris.

Le congrès a réuni 105 participants. Avec les pouvoirs, 197 collègues ont été représentés, soit 91 % de l'ensemble des adhérents du SJF (216 adhérents à la date du congrès sur environ 330 membres du corps en fonction en CRC - soit une représentativité de 65 %). Les CRTC ultramarines étaient représentées par la CRC Réunion/CTC Mayotte, en la personne de Marie-Christine Tizon, déléguée du SJF.

L'ordre du jour soumis au congrès par mail du président en date du 11/09/2009 était le suivant :

- Rapport du trésorier, rapport du commissaire aux comptes et cotisations 2010
- Bilan moral du président
- Rapport des élus au conseil supérieur
- Election du nouveau président
- Election des deux vice-présidents
- Election du bureau
- Débat d'orientation

Les sections des CRC du Limousin, d'Auvergne, de Languedoc-Roussillon et de la Réunion/Mayotte avaient exprimé avant le congrès le souhait d'une modification de l'ordre du jour, considérant que le débat d'orientation devait ouvrir les débats. Le bureau a maintenu sa proposition, estimant qu'il n'y avait pas lieu de modifier l'ordre du jour, la logique imposant que soit, d'abord, tiré le bilan de l'exercice passé par le biais du débat sur le rapport moral, puis, que soit renouvelé l'exécutif syndical sur la base d'un programme annoncé par candidature et enfin défini le mandat confié à cet exécutif.

Il a été procédé à un vote.

L'ordre du jour proposé par le bureau a été adopté par 168 voix pour et 29 voix contre.

§§§§§§§§§§

Rapport financier :

Martine Bourgeois a présenté le rapport financier de l'exercice 2008, et Sylvain Huet a lu le rapport de Jean Luc Girardi, commissaire aux comptes, approuvant les comptes (le bilan et le compte de résultat au 31 décembre 2008 figurent en annexe).

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

Le résultat de l'exercice 2008 est déficitaire de 22 423,42 € et au bilan, l'actif enregistre une diminution de 45,6 %. Si le produit des cotisations a augmenté, passant de 28 823,75 € en 2007 à 29 449,81 € en 2008, les charges ont connu une augmentation significative correspondant à l'organisation d'un congrès extraordinaire en février 2008, et d'un congrès statutaire en octobre 2008, ainsi qu'à la multiplication des réunions et rendez-vous liés au projet de réforme des juridictions financières (augmentation de près de 71 % des frais de déplacement)

Marc Chabert a souligné le caractère exceptionnel de l'exercice 2008 en constatant qu'un bilan de même nature pourrait être tiré en fin d'exercice 2009 en raison de la tenue de deux conseils nationaux, en février et septembre 2009, et d'une activité toujours aussi soutenue des équipes dirigeantes. Marc Chabert a rappelé qu'un syndicat avait besoin de moyens financiers pour agir, moyens dépendant essentiellement des adhérents et qu'à cet égard les délégués avaient un rôle important à jouer pour convaincre le plus grand nombre de nos collègues d'adhérer au syndicat.

Le rapport financier a été adopté à l'unanimité.

Le bureau a proposé une augmentation moyenne de 12 % du montant des cotisations 2010 selon les taux suivants :

- **conseillers** de 88 à **100 €**(+ 12 €)
- **premier conseiller** de 135 à **150 €**(+15 €)
- **président de section** de 151 à **170 €**(+ 19 €)

Les montants des cotisations 2010 ont été adoptés à l'unanimité.

§§§§§§§§§§

Rapport moral du président :

Marc Chabert a ensuite présenté son rapport d'activité. Il est retranscrit ci-dessous.

« Mes chers collègues,

J'ai pour la dernière fois l'honneur d'ouvrir un congrès du SJF, et je suis bien conscient de l'importance de cette réunion dans une période marquée d'abord, depuis deux ans maintenant, par la profonde incertitude qu'a fait régner un projet de réforme annoncé à grands fracas, mais préparé à petit bruit, puis, depuis le mois dernier, par la parution de ce projet et le choix d'un passage en force, notamment par voie d'ordonnances.

Il n'est pas inutile de nous souvenir qu'ici même, à l'Ecole Normale Supérieure, nous avons tenu en février 2008 un congrès exceptionnel, dans l'urgence, alors que nous redoutions de voir sortir à la hussarde un projet qu'on refusait obstinément de nous communiquer.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

Depuis, il s'est passé beaucoup d'événements, et en particulier l'année écoulée depuis le dernier congrès ordinaire – c'était il y a un an presque jour pour jour, le 17 octobre dernier, à l'Ecole militaire - a été particulièrement difficile, et sur tous les plans.

Les circonstances ont conduit le bureau à convoquer ce congrès à Paris. L'alternance Paris-province, devenue coutumière, aurait commandé un congrès provincial, et à titre personnel, pour mon dernier congrès, j'avais imaginé une rencontre dans une petite chambre, pour la convivialité de nos réunions provinciales, et pour la symbolique de ce choix au moment où les chambres sont menacées. Mais nous avons pensé qu'il fallait aujourd'hui nous donner les meilleures chances d'être le plus nombreux possible, et Paris de ce point de vue offre évidemment une plus grande commodité.

Cette année a été difficile sur le front de la réforme.

L'action a été compliquée par l'absence de cible certaine : il est plus aisé de se battre contre un texte abouti que de se mobiliser face à un projet qu'on attend, dont on craint les objectifs, mais qui n'a pas été arbitré et n'est toujours pas sorti.

Dans ces circonstances, le syndicat a été confronté à un problème délicat : ne pas communiquer, ne rien faire, c'était prendre le risque de laisser le champ libre aux promoteurs de la réforme, c'était laisser prospérer des thèses très éloignées des nôtres.

Mais communiquer ou agir de façon ostensible alors que rien ne se passait, c'était prendre le risque de contribuer nous-mêmes à donner un statut important à un projet qui n'était peut-être pas considéré comme une urgence, ni au niveau gouvernemental ni au niveau parlementaire, et encore moins par les médias, et qui peut-être ne mobilisait vraiment que le Premier président lui-même.

Depuis le dernier congrès, dans cette situation de grande incertitude, le bureau a été guidé par quelques idées simples, mais fortes.

La ligne directrice, nous l'avons fixée ensemble. Je la rappelle en citant les conclusions actées le 17 octobre dernier :

« Le congrès (...) a précisé les objectifs que le bureau devra promouvoir dans la phase de préparation gouvernementale et parlementaire de la réforme :

- défendre le caractère global et indivisible de la réforme en chacun de ses volets (contrôler les comptes, examiner la gestion, évaluer les politiques publiques) ;*
- conforter la place centrale du contrôle organique ;*
- réaffirmer l'impératif de l'ancrage régional des implantations, gage de la proximité et de l'effectivité de toutes les missions, anciennes comme nouvelles ;*
- légitimer les juridictions locales comme instances de premier ressort du jugement de la responsabilité renouvelée des gestionnaires ;*
- renforcer l'association des magistrats à la programmation de leurs travaux en faisant application du principe de subsidiarité ;*
- soutenir toute modification des procédures de nature à faciliter l'exercice des missions ;*
- défendre et revaloriser les rémunérations des magistrats.*

Le congrès a acté que cette action devrait se faire en direction des pouvoirs publics (gouvernement, parlementaires, grands élus) et des médias, mais aussi en direction des cadres territoriaux et des universitaires intéressés par les problématiques des juridictions financières ».

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

La première idée qui a guidé notre action, c'est que rien ne s'est passé au cours de cette année qui justifiait un changement de stratégie.

Cette ligne validée au congrès d'octobre 2008 visait à éviter les clivages inutiles, et à positionner le SJF comme un acteur responsable. Elle consistait à refuser la défense du statu quo, à accepter la perspective d'une réforme, mais en précisant clairement les conditions indispensables selon nous à sa réussite. Le bureau a considéré qu'il n'y avait pas lieu de modifier cette ligne sur le fond. C'est ce qui explique la position que nous avons prise sur l'organisation d'un congrès exceptionnel, demandé par quelques-uns, mais qui ne nous a pas semblé nécessaire tant que le bleu du projet ne serait pas disponible.

En revanche, l'attente des collègues et le besoin de définir collectivement les modalités d'action nécessaires nous ont conduits, à deux reprises (au premier trimestre et le mois dernier), à l'organisation d'un conseil national. De fait, le conseil a su prendre des décisions d'action utiles, tout en confirmant sur le fond la position prise en congrès l'an dernier

La deuxième idée, c'est qu'il fallait rester le plus longtemps possible en situation de pouvoir accéder aux rares informations qui ont été données.

C'est ce qui a motivé notre position sur les groupes de contact, auxquels nous avons choisi d'assister, mais uniquement pour y récupérer les documents qui y ont été communiqués. Et c'est ce qui explique la position que nous avons prise sur la diffusion de ces documents « confidentiels », que nous avons choisi de mettre en ligne, mais pour nos seuls adhérents.

La troisième idée, c'est que le dossier de la réforme devait être porté ailleurs qu'à la Cour.

Après l'expérience de la « concertation » à la mode 2008, il fallait prendre le Premier président au mot, considérer que les arbitrages se feraient ailleurs, et éviter le piège de la participation à une nouvelle phase qui n'avait pour seul but que de permettre à la Cour de dire que chacun avait pu s'exprimer, alors qu'à l'évidence nos propositions étaient ignorées.

C'est dans cette perspective que nous avons pensé qu'il fallait faire connaître le plus largement le vrai visage du projet de réforme, notamment face aux interventions multipliées tous azimuts du Premier président, et qu'il fallait présenter les positions syndicales à l'extérieur, en particulier en direction des médias.

En conséquence, le conseil national du 19 février a décidé l'organisation de la journée d'action du 10 mars, qui, incontestablement, a été une réussite.

Le point d'accroche d'une « journée d'action » a permis une couverture médiatique vraiment importante, au plan national, mais aussi au plan régional. Cela nous a permis également de toucher un nombre important de parlementaires, dont beaucoup ignoraient totalement jusqu'alors l'existence du projet de réforme, et vous savez que nombre d'entre eux ont répondu à nos délégués, et interpellé le gouvernement.

Surtout, la signature massive, à plus de 72 % de l'ensemble du corps, d'une déclaration qui résumait fermement nos positions et a souvent servi de support aux journalistes pour en rendre compte, nous a permis de nous faire entendre.

C'est également dans cette perspective que nous avons écrit, à plusieurs reprises, au Premier ministre et au Président de la République, et sollicité, maintenu, relancé, le contact avec leur cabinet. Nous sommes allés, vous le savez, plusieurs fois à Matignon et à l'Élysée, pour

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

informer directement l'exécutif de nos positions, et tenter de peser sur le processus de préparation de la réforme.

Parce qu'il fallait chercher tous les contacts susceptibles d'agir, dès la phase préparatoire, ou en vue de la phase parlementaire, nous avons tenté de multiplier les contacts avec les députés et les sénateurs ; ce qui n'est pas trop compliqué avec ceux de l'opposition, dont il ne faut pourtant pas devenir les otages ; et nous avons donc fait un effort particulier avec les parlementaires de la majorité, sachant que si nous voulons obtenir plus tard des modifications utiles, c'est de ce côté là qu'il faut aller.

Et nous avons poursuivi nos contacts avec les associations d'élus.

Vous nous aviez mandatés pour rencontrer les fonctionnaires territoriaux. Les fonctionnaires territoriaux peuvent être un relais important auprès des élus, nos travaux leur servent parfois pour faire passer des vérités utiles dans leurs collectivités, et certains d'entre eux font leur mobilité dans les juridictions financières. Autant de bonnes raisons de tisser des liens avec eux.

Nous l'avons fait. Cela ne restera pas sans suites. Nous avons en particulier en vue l'organisation d'un colloque en commun avec le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales.

Nous avons des contacts avec les universitaires spécialistes de finances publiques, que nous tenons informés des évolutions de notre dossier. Nos préoccupations trouvent chez eux un écho très favorable, et leur liberté de parole pourrait nous être précieuse.

Nous espérons que tout ce travail de sensibilisation portera ses fruits, et que tous ces contacts pourront être utiles dans la nouvelle phase qui vient de s'ouvrir.

S'est également posée à nous la question des alliances.

La question de l'alliance avec les syndicats des agents a été posée de façon récurrente, et discutée notamment lors du conseil national.

Nous avons maintenu des contacts avec eux, mais les démarches concertées ne sont pas allées très loin cette année : une lettre commune au Premier président pour lui demander communication du texte de la réforme et de l'étude d'impact censée l'accompagner. En réalité, pour des raisons bien compréhensibles, la question des missions, qui est centrale pour nous, n'a pas pour eux la même importance.

Mais la sortie du projet a fait évoluer les choses sur ce point, et nous les avons à nouveau rencontrés il y a quelques jours, et nous sommes mis d'accord sur un communiqué commun à toutes les organisations.

Quelques collègues ont déclaré souhaiter, sinon une alliance, au moins un rapprochement avec l'Association des magistrats de la Cour des comptes.

Nous avons eu des contacts réguliers avec nos collègues de l'AMAMCC. Ils ont incontestablement changé de discours, et l'on est loin en 2009 des discours inacceptables du début de l'année 2008. En apparence, la conversion semble d'ailleurs totale, et l'association écrit maintenant que les CRC ont fait et font un excellent travail. Mais c'est pour mieux dire qu'il ne faut pas les toucher. La position de fond n'a en réalité pas changé, elle reste dictée par deux objectifs : éviter à tout prix tout rapprochement statutaire, et utiliser au mieux la réforme pour faire travailler davantage les CRC au service de la Cour.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

Nous avons donc gardé dans ces contacts une grande prudence, et encore lors de la réunion récente dont je viens de parler.
Les positions prises au Conseil supérieur de la Cour devraient ôter les illusions de ceux qui en auraient encore.

Il faut parler aussi de la question de la communication.

Certains nous ont reproché de ne pas avoir suffisamment communiqué.
Cela nous a été dit, à Sylvain ou à moi, à l'occasion des réunions que nous avons tenues dans plusieurs chambres. Dans cette période d'inquiétude, nos collègues, c'est vrai, auraient voulu en savoir davantage sur ce qui se passait.
Mais le problème est que le plus souvent, il ne se passait rien qui vaille d'être diffusé.

Certains nous ont reproché de ne pas communiquer assez vite.
Sachez cependant que tous nos messages sont établis collectivement, et soumettre un texte à l'approbation de toute une équipe prend toujours un peu de temps. Mais c'est une garantie syndicale essentielle.

Ceci dit, nous avons effectivement des progrès à faire.
Notre site internet a montré ses limites, nous sommes en train d'en monter un nouveau, plus moderne et plus souple que le site actuel, et il faudra faire évoluer nos pratiques.

Sur la forme, donc, nous aurions sans doute pu être meilleurs.

Mais sur le fond, et c'est tout de même sur cela que je vous demande de nous juger, toutes les informations importantes vous ont été données, en temps utile, soit par des flash-infos, soit par des comptes rendus établis par nos élus au CS, soit par des messages de la secrétaire générale, d'un vice-président ou du président du syndicat.

Cette année a également été difficile du fait des affrontements internes qui l'ont marquée.

C'est un sujet délicat, mais que je n'ai pas l'intention d'esquiver.

Les dissensions qui sont apparues cette année ont nui au syndicat et au corps, parce qu'elles ont donné à l'extérieur l'image de notre désunion, et parce qu'elles ont causé en interne un grand gaspillage d'énergie.

Vous avez pu constater que le bureau a fait le choix de n'entrer dans aucune polémique, et malgré, je dois l'avouer, quelques démangeaisons quand j'ai été personnellement mis en cause, je me suis moi-même tenu à cette ligne.

Je n'ai pas l'intention de m'en éloigner aujourd'hui. Je souhaite simplement vous expliquer les raisons de notre position.

Elle s'explique d'abord par la certitude qui était la nôtre, et que l'étape actuelle valide, que les motifs des clivages, exacerbés par la pression que l'actualité exerçait sur nous, seraient

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

totalément dépassés dès que le texte du projet serait connu, quand il nous faudrait nous mobiliser contre des dispositions enfin précisées.

Permettez-moi de rappeler que lors du dernier congrès, il y a un an, j'avais dit, au cours de la discussion de l'après-midi, que si le bureau souhaitait éviter de polariser les débats internes sur la dimension institutionnelle en privilégiant l'approche de la réforme par la défense des missions, c'était parce que nous étions très divisés sur la première approche, et qu'en revanche nous étions tous totalement d'accord sur la seconde, et j'avais dit que si nous nous risquions à organiser un vote sur la première, nous obtiendrions probablement un résultat très serré (un peu au hasard, j'avais dit 55 % contre 45 %), qui ne serait pas de nature à faciliter l'action syndicale.

Choisir de mettre cette approche au cœur de nos débats, c'était rendre le résultat que nous redoutions inéluctable. Fallait-il que nous pussions dans ce sens ?

Nous avons eu par ailleurs le souci d'éviter que le syndicat ne soit fragilisé par des contradictions qui traversent le corps. Pour être crédible, en effet, une position doit être cohérente.

J'invite donc chacun à examiner ceci.

Le clivage essentiel entre la position du SJF et celle de la liste « Pour des JF de proximité » était censé porter sur le statut des antennes régionales. En page 1 de leur profession de foi, nos collègues expliquaient qu'il est absolument indispensable que les antennes régionales gardent, je cite, « *leur statut de juridiction* ».

Voici maintenant une autre citation : « *l'intégration organique avec la Cour des comptes (...) peut être porteuse de changements positifs (...) à condition que soit préservée l'autonomie fonctionnelle et de programmation des CRC* ».

D'où pensez-vous qu'elle est tirée ? Pas d'un document du SJF.

Elle est tirée de la page 2 de la même profession de foi de la liste de proximité.

Il est pourtant contradictoire de dire d'un côté qu'il faut absolument conserver le statut de juridiction à toutes les implantations régionales, et de l'autre vanter les mérites de l'intégration organique, qui implique évidemment la perte de ce statut.

Enfin, nous avons tenu au respect de la démocratie syndicale.

A plusieurs reprises, certains d'entre vous ont exprimé le souhait qu'on puisse « refaire l'unité syndicale » : au moment des élections au CS, pour faire une liste commune, et les résultats du vote ont montré, vu l'ampleur du panachage, que beaucoup d'entre vous auraient souhaité cette solution ; puis après les élections ; puis encore plus récemment, à l'approche du congrès. Ce souhait peut paraître légitime, parce que la division est un luxe qu'un corps comme le nôtre ne peut guère se permettre.

Mais en nous confiant, en me confiant, le mandat de diriger le syndicat, vous nous avez confié celui de faire respecter la démocratie syndicale.

Et pour que le syndicat et la démocratie soient respectés, il faut que les positions qui sont définies soient claires.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

Ou bien les divergences entre les positions du syndicat et les positions de ceux qui se sont opposés à nous étaient profondes, et alors comment envisager de faire cause commune, sur quels objectifs, pour défendre quelles positions ?

Ou bien il n'y avait pas de divergences profondes, mais alors pourquoi avoir attaqué la direction du syndicat avec autant de virulence pendant aussi longtemps ?

Et pour faire respecter la démocratie syndicale, il faut aussi que les positions soient élaborées dans la clarté.

Il aurait donc fallu que certains de nos collègues acceptent de sortir de l'ambiguïté : sont-ils des membres du SJF en désaccord avec la position majoritaire de leur syndicat, ou ont-ils choisi de se placer à l'extérieur du syndicat ?

Et il aurait fallu accepter la seule règle qui permette que nos choix soient légitimes, celle d'affronter le verdict du congrès, seule instance à même de fixer la ligne commune, à laquelle, parce qu'elle aura été choisie après que les différents choix possibles auront été défendus, chacun pourra naturellement se rallier.

Au total donc, à la fois du fait d'un contexte externe compliqué, et du fait d'un contexte interne tendu, la fin de l'année 2008 et l'année 2009 ont été difficiles. C'est aujourd'hui l'heure du bilan.

Pour moi, au terme de cette année rugueuse, au terme de deux années de mandat où nous avons avancé dans l'ombre lourde de la réforme, et au terme d'une période de quatre ans de présidence qui s'achève, il faut bien regarder le chemin parcouru.

Nous avons pu, durant les deux années de mon premier mandat, nous montrer ambitieux et nous vouloir constructifs. Quelques-uns d'entre vous ont semblé le regretter, au motif qu'en se faisant force de proposition, le syndicat avait lui-même fourbi l'arme qu'on a utilisée contre les CRC et leurs missions. C'est pécher par excès ou par défaut : c'est vouloir limiter notre champ de réflexion à un domaine étroitement corporatiste, qui nous condamne à ne pas être entendus, notamment des parlementaires et des médias ; et c'est en même temps attribuer au syndicat beaucoup plus de pouvoir qu'il n'en a, parce que la volonté de réformer les juridictions financières est à l'évidence beaucoup plus ancienne que nos travaux, et les dépasse très largement.

Le second mandat a été plus compliqué, et malheureusement essentiellement défensif.

Mais dans les conditions particulièrement peu favorables où nous avons dû intervenir, je crois qu'il ne faut pas succomber à la morosité et au défaitisme, ni sous-estimer notre action, parce que nous avons contribué à retarder le processus de la réforme. Nous avons su nous faire écouter au niveau gouvernemental. Nous avons été capables d'alerter les médias. Nous avons largement sensibilisé les parlementaires. Nous avons enfin fait prévaloir la cohérence de notre démarche.

Il aura fallu que le Premier président intervienne directement au plus haut niveau pour obtenir que le texte sorte, pour que soit tenté le passage par voie d'ordonnances, et il n'est pas acquis d'avance qu'il ne sera pas corrigé dans la phase qui s'ouvre aujourd'hui.

L'heure du fatalisme ou de la résignation n'est donc pas venue. Si nous savons tirer les leçons des mois écoulés, et surtout resserrer les rangs du syndicat sur les objectifs essentiels, si nous savons échapper aux démons qui guettent tout groupe humain lorsqu'il est soumis à une trop

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

forte agression, les démons du repli clanique ou du sauve-qui-peut individuel, nous pouvons encore avoir notre mot à dire dans l'écriture de la réforme.

Nous avons su être constructifs, puis nous avons dû être défensifs. Aujourd'hui, demain, il nous faudra savoir être offensifs.

Permettez-moi de terminer sur quelques mots plus personnels.

J'arrive donc au bout de mon second mandat. Comme je l'avais annoncé dès le départ, je souhaitais m'appliquer à moi-même une règle que je crois utile de façon très générale, et ne pas prolonger au-delà de deux mandats mes fonctions syndicales. J'avais prévu de faire coïncider mon départ du syndicat avec mon départ des chambres pour prendre ma retraite. J'avais même envisagé de passer le relais à la fin de l'année dernière, pour prendre ma retraite à soixante ans.

Les turbulences de 2008 m'ont conduit à rester dans le corps un an de plus pour achever ce second mandat.

Je m'en vais à un moment difficile de la vie de l'institution, et où notre métier est profondément mis en cause.

Ce métier de magistrat financier, nous croyons profondément qu'il est utile à la collectivité, qu'il peut être passionnant, si nous nous en donnons les moyens, qu'il convient, pour peu que nous sachions nous saisir de cette chance, à des femmes et des hommes qui essaient de préserver leur liberté et leur indépendance.

Et c'est pourquoi je pars plus convaincu que jamais que ce métier doit être défendu, que nous sommes à peu près les seuls à pouvoir le faire, et que le SJF est l'outil essentiel de cette défense.

Or je m'en vais aussi à un moment difficile de la vie du syndicat.

J'ai été fier de vous représenter et j'ai essayé de le faire le mieux que j'ai pu. J'ai eu le souci de nous faire respecter, j'ai tenté de porter haut nos ambitions et nos espoirs.

J'ai cherché à assurer la continuité de notre organisation, et j'espère que nous saurons ensemble faire que le SJF reste la maison commune dont nous ne saurions nous passer sans dommages.

Comme je ne suis qu'un homme, je ne vous dirai pas que les attaques personnelles que j'ai subies depuis des mois m'ont laissé indifférent.

J'ai choisi de ne pas réagir aux insultes que certains ont proférées à mon encontre, et dont la grossièreté stigmatise d'abord leurs auteurs, ni à quelques ragots calomnieux, qui bien sûr sont venus jusqu'à mes oreilles, et qui se voulaient venimeux, mais n'étaient qu'ineptes et ridicules.

J'aurais volontiers cependant apprécié de pouvoir travailler avec un peu plus de sérénité durant ce second mandat. Le syndicat a été placé au cœur de la tourmente, et je crois injuste de l'accuser d'être le responsable d'une situation qu'évidemment il n'a pas créée, mais dont au contraire il a mis toute son énergie à dénoncer les dangers.

Je voudrais profiter de cette dernière tribune pour balayer les vilénies que certains ont osé écrire sur tous ceux qui ont consacré hier ou consacrent aujourd'hui de leur temps et de leur énergie à faire vivre le syndicat, dans les sections, au bureau ou au conseil supérieur. Il faut ne

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

pas savoir ce que cela représente d'efforts, consentis le plus souvent dans la plus grande discrétion, il faut ne pas savoir ce que cela représente d'engagement, de doutes, de stress, pour les accuser, comme certains l'ont fait récemment, de ne chercher qu'à servir leurs médiocres intérêts personnels ou ceux de leurs amis, en allant se coucher devant l'institution.

Tous ceux qui à un moment ou un autre de leur vie de magistrat ont eu cet engagement ont dû se sentir insultés par de tels propos.

Et c'est pourquoi je voudrais ici, au contraire, en votre nom, les remercier ; ils méritent non pas ces insultes, mais notre gratitude.

En mon nom personnel, je veux remercier tous ceux qui m'ont accompagné, aidé, soutenu, durant les quatre ans que j'ai passés à la tête du syndicat.

Je veux remercier plus particulièrement l'équipe du bureau actuelle, très bousculée cette année, mais qui est restée solide et unie, et qui a beaucoup travaillé.

Je veux remercier l'équipe qui nous a représentés durant trois ans au Conseil supérieur, qui a beaucoup donné, elle aussi, puisqu'il lui a fallu s'engager pleinement sur le dossier de la réforme, sans pour autant cesser d'assurer les affaires courantes.

Et je veux remercier la toute nouvelle équipe du conseil supérieur, où arrivent des collègues jeunes et dynamiques, ce qui met du baume au cœur de ceux qui s'en vont. Je suis sûr qu'elle fera du très bon travail.

Au sein du bureau actuel, plusieurs souhaitent poursuivre la tâche. J'espère que vous leur renouvellerez votre confiance, parce qu'ils la méritent, et pour que demain le SJF puisse répondre sans rupture à ce que nous attendons de lui.

Cette tâche, ce n'est pas une tâche facile, et il est peut-être opportun de saisir l'occasion d'un congrès pour se pencher sur ce qui fait cette difficulté.

Le SJF n'est pas un syndicat de masse, il n'est pas rattaché à une grande centrale clairement située sur l'échiquier du pays.

Ce n'est ni une force ni une faiblesse, c'est simplement une donnée objective dont il faut mesurer les conséquences.

Le SJF a vocation à rassembler le plus grand nombre de membres du corps, malgré leurs différences, politiques, philosophiques ou autres. Cela ne signifie pas que le syndicat ne doive prendre position sur rien, cela implique seulement qu'il doit se concentrer sur ce qui est essentiel aux yeux de tous les membres du corps : l'utilité sociale de notre métier, la dignité de notre fonction, le respect de notre indépendance.

Et le SJF rassemble des hauts fonctionnaires. Cela signifie qu'il ne peut se borner à une approche purement corporatiste des problèmes, mais doit en avoir une appréhension globale, éclairée par la recherche de l'intérêt général.

Ces exigences sont fortes. S'en affranchir en cédant à la facilité nous affaiblirait irrémédiablement, sèmerait la discorde entre nous, et ternirait l'image que nous avons su donner de nous au fil du temps.

Ces exigences, le bureau a tenu à les respecter, ces deux dernières années, malgré les tensions et les turbulences. Pour avoir travaillé avec bon nombre de ses membres, et en particulier avec Sylvain Huet et Bertrand Schneider, je sais que l'équipe qui se présente à vos suffrages poursuivra dans cette voie.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES
(SJF)

Mes chers collègues, quand je suis devenu président du syndicat, je voulais mettre au service de tous la disponibilité et la liberté que me donnaient un âge avancé, un peu d'expérience syndicale antérieure, l'absence de tout souci de carrière, et la perspective clairement affirmée de clore ma vie administrative sur cette mission.

Je ne crois pas avoir failli à cette volonté.

Si ce que j'ai fait en votre nom relevait de bons ou de mauvais choix, ce n'est pas à moi de le dire, c'est à vous qu'il appartient d'en juger dans le débat qui va maintenant avoir lieu. Mais ce que j'ai le droit de dire, c'est que ces choix ont toujours été faits avec la plus haute idée de la mission que vous m'avez confiée il y a quatre ans, et que, aujourd'hui, je vous remercie de tout cœur de m'avoir confiée. »

Un débat s'est engagé avec les congressistes. Certains ont critiqué les choix, ou les non-choix, qu'aurait faits le syndicat « d'accompagner » les évolutions du projet de réforme, ou les ambiguïtés qui n'auraient jamais été dissipées sur le maintien ou non des CRC. D'autres ont souligné que la ligne et les positions portées par l'équipe sortante avaient toujours fait l'objet de débats, et de décisions arrêtées par la majorité qu'il fallait avoir le courage d'assumer.

Une position majoritaire s'est dessinée pour donner acte à Marc Chabert et aux équipes dirigeantes du syndicat pour la qualité du travail accompli durant les quatre dernières années.

<p>Le rapport d'activité a été adopté à une large majorité (184 votes pour, 12 abstentions et 1 vote contre).</p>
--

§§§§§§§§§§

**SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES
(SJF)**

Election de la nouvelle équipe de direction :

Election du président.

Seul Sylvain Huet, vice-président de l'équipe sortante, avait fait acte de candidature. Sa déclaration avait été adressée à tous les syndiqués. Avant qu'il ne soit procédé au vote, il a fait une courte déclaration où il a encouragé les membres du syndicat à rester mobilisés pour tenter de faire échec au projet de réforme.

Il a été procédé au vote à bulletin secret.

- 197 inscrits.
- 194 suffrages exprimés
- 160 votes pour
- 1 vote contre
- 25 votes blancs
- 8 bulletins nuls

Sylvain Huet a été élu président du SJF pour un mandat de 2 ans.

Sur proposition de plusieurs congressistes, acceptée par l'assemblée, il a ensuite été procédé à l'élection groupée des deux vice-présidents et des membres du bureau, le nombre de candidats étant inférieur (10) au nombre de postes ouverts par les statuts (2 vice-présidents et 9 membres du bureau, dont 6 titulaires et 3 suppléants)

Pour les 2 postes de vice-présidents, Bertrand Schneider, vice-président depuis 2008, et Nicolas Onimus, membre du bureau sortant étaient candidats.

Sur les 8 membres sortants du bureau, 4 postulaient pour un nouveau mandat (Catherine Renondin, Jacques Lavaud, Martine Bourgeois et Thierry Farenc). 4 autres collègues, Clotilde Pezerat-Santoni, Georges Rooz, Sophie Bergogne et Régis Hidalgo se sont portés candidats.

Il a été procédé au vote à bulletin secret.

- 197 inscrits.
- 195 suffrages exprimés
- 167 votes pour
- 12 votes contre
- 9 votes blancs
- 7 bulletins nuls

Le nouveau bureau a été élu pour un mandat de 2 ans.

**SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES
(SJF)**

La composition actuelle du bureau du SJF est donc la suivante :

Président	Sylvain Huet (chambre régionale des comptes de Nord Pas-de-Calais)
Vice-présidents	Bertrand Schneider (chambre régionale des comptes d'Ile de France) Nicolas Onimus (chambre régionale de Franche Comté)
Membres	Sophie Bergogne (chambre régionale des comptes de PACA) Martine Bourgeois (chambre régionale des comptes de Lorraine) Thierry Farenc (chambre régionale des comptes de Bourgogne) Régis Hidalgo (chambre régionale de Pays de Loire) Jacques Lavaud (rapporteur à la Cour des comptes) Clotilde Pezerat-Santoni (chambre régionale des comptes d'Aquitaine) Catherine Renondin (chambre régionale des comptes de Nord Pas-de-Calais) Georges Rooz (chambre régionale des comptes de Basse Normandie)

Enfin sur proposition de la nouvelle équipe, le congrès a désigné à une très large majorité, Marc Chabert président d'honneur du syndicat.

§§§§§§§§§§

Débat d'orientation :

Sylvain Huet a introduit le débat en rappelant le contexte dans lequel se tenait le congrès. Il en a dressé les traits essentiels :

- Un projet de loi conforme aux orientations déjà connues
- Un élément nouveau : la volonté de donner au gouvernement les moyens de légiférer par ordonnances
- Résultat : un projet de loi de 9 articles et 3 projets d'ordonnances comprenant au total plus de 150 articles
- Une étude d'impact qui dessine des modalités de réforme régressives sur de nombreux points : normalisation des travaux et des procédures, évolution vers le métier d'auditeur, collégialité dévalorisée, etc...

Il a ensuite rappelé le calendrier en soulignant que certaines des échéances les plus importantes, inscription à l'ordre du jour du conseil des Ministres, débat parlementaire n'étaient pas connues, ce qui ne simplifierait pas la tâche du syndicat. Ainsi en est-il des

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

incertitudes qui pèsent sur la période où se tiendra le débat parlementaire, des informations contradictoires laissant tour à tour entendre que ce pourrait être en fin d'année 2009 ou au cours du 1^{er} semestre 2010. Cependant, a indiqué Sylvain Huet, ce qui doit être principalement présent à l'esprit de tous, c'est que le syndicat conservera des marges de manœuvre jusqu'au vote de la loi et qu'il conviendra de les employer pour chercher à atteindre 2 objectifs :

- Obtenir que les parlementaires refusent le recours aux ordonnances comme cela s'est passé pour l'extension du juge unique dans les TA en juillet 2009
- Obtenir que les conditions jugées essentielles par le SJF pour l'acceptation de la réforme soient consacrées par la loi

Dans ce cadre, Sylvain Huet a souligné que l'objectif du débat d'orientation n'était pas de dessiner les contours d'une réforme idéale des CRC, débat aujourd'hui dépassé, mais qu'il fallait se placer en position de répondre à la situation créée par le projet de loi. Les magistrats des CRTC sont confrontés à un texte portant une réforme qu'ils refusent parce qu'elle entraîne la disparition des CRC et de la mission de contrôle financier local considérée par tous comme au cœur de leur métier ; qu'ils refusent parce qu'elle offre un régime statutaire discriminatoire. Face à ce projet, le syndicat n'a pas à construire un autre projet mais doit exprimer son désaccord, dire les principes auxquels le corps est fondamentalement attaché, et surtout trouver les moyens d'action pour être entendu des parlementaires.

Sylvain Huet a alors proposé au congrès une démarche visant d'une part, à réaffirmer solennellement l'opposition ferme du corps au projet de réforme, d'autre part à rechercher les moyens d'action les plus efficaces. Sur ce dernier point, il a rappelé qu'au point d'avancement du projet, la cible à atteindre c'était l'opinion publique, la presse et les parlementaires ; que certains moyens d'action comme le boycott des relations avec la Cour n'étaient plus d'actualité et qu'il fallait au contraire rechercher des actions susceptibles de créer une résonance médiatique comme une grève, une manifestation en robe, une journée presse, etc...

Le débat s'est ouvert dans la salle. Les interventions se sont avérées très denses et ont touché à des aspects divers

- Les positions de principe du SJF par rapport au projet de réforme

L'opposition au projet de réforme est unanime sur :

- La remise en cause du caractère prépondérant des missions d'examen des gestions du secteur local (contrôles organiques) ;
- La disparition d'implantations régionales et la suppression de l'autonomie de la programmation et de mise en œuvre des contrôles organiques ;
- l'ensemble des dispositions statutaires ayant pour effet de déqualifier les magistrats des CRTC et de les discriminer au sein de la future Cour des comptes.

Sur la question de l'unité organique, aux précisions demandées par certains d'entre nous, Sylvain Huet et d'autres membres du bureau ont rappelé que le SJF s'était toujours donné pour principe de défendre en premier lieu la mission d'examen des gestions publiques locales (ou de « *contrôle organique* » comme la définit le projet de loi) et les conditions nécessaires à son exercice ; qu'à cet égard la question de l'unité organique n'était pas sans importance mais

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

qu'elle ne devait pas être considérée comme essentielle, d'autres voies pouvant être trouvées pour garantir le caractère prépondérant de la mission de contrôle organique.

Plusieurs interventions ont exprimé la conviction que la défense des missions, contrôle organique en premier lieu, et leurs conditions d'exercice, devaient constituer la priorité. Qu'à l'inverse, la perspective, éminemment souhaitable, d'une fusion statutaire entre les corps des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ne saurait pour autant représenter un préalable conduisant à renoncer aux garanties exigées quant aux missions, aux implantations et aux moyens.

▪ Communication

Plusieurs opinions ont exprimé la volonté de voir le SJF se montrer plus percutant dans sa communication avec les médias en « raccrochant » le projet de réforme à des thématiques plus larges comme la remise en cause de la décentralisation (réforme de la taxe professionnelle, réforme des collectivités territoriales) ou la suppression annoncée du juge d'instruction et l'affaiblissement de la fonction juridictionnelle ; d'autres se sont montrés plus mesurés en soulignant les risques d'une communication trop offensive. Enfin une de nos collègues a émis l'idée que le SJF pourrait s'adresser aux médias étrangers.

▪ Actions concertées avec les syndicats des agents des CRTC :

Ce souhait est très largement partagé par les magistrats. Sylvain Huet a précisé que ce souhait d'action concertée, que le bureau prenait totalement à son compte, n'était pas toujours simple à mettre en œuvre pour des raisons qui tiennent autant à des préoccupations parfois différentes entre magistrats et agents, qu'à des stratégies syndicales divergentes entre grandes centrales nationales. Cependant le SJF cherchera chaque fois que cela sera possible, au niveau national ou local, les voies pour mener des actions communes.

Au terme de ces échanges, un congressiste a proposé que le document du SJF joint à l'avis du conseil supérieur des CRC du 28/09/2009 au cours duquel avait été examiné le projet de loi, soit validé par le congrès pour fonder les actions du syndicat dans la phase à venir. Cette proposition a recueilli plusieurs opinions favorables dans l'assemblée. Sylvain Huet a alors proposé au congrès la motion suivante :

Le SJF exprime son opposition la plus ferme à la réforme des juridictions financières dont le projet de loi sera bientôt adopté en conseil des ministres. Il donne mandat au bureau de mener en ce sens toutes les actions qui seront jugées nécessaires en prenant pour feuille de route le document (voir annexe) qui a fondé la position des représentants élus des magistrats des CRTC lors de la séance du Conseil supérieur des chambres régionales en date du 28/09/2009.

La motion a été adoptée par 195 votes pour et 2 votes contre.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

Sylvain Huet a ensuite proposé que le congrès arrête le principe d'une ou de plusieurs actions symboliques fortes permettant à tous les magistrats de se mobiliser contre le projet de réforme. L'idée a été émise d'une montée en puissance progressive reposant sur les 2 temps forts qu'offre le calendrier : l'adoption du projet de loi par le conseil des ministres et le débat parlementaire.

Le SJF mènera deux actions de mobilisation graduée selon les principes suivants :

- 1) une journée de grève nationale dont l'action sera « déconcentrée » dans chaque CRTC et dont la date sera déterminée par l'examen du projet de loi en conseil des ministres avec une médiatisation au niveau national et local sur le modèle de la journée d'action du 10 mars 2009**
- 2) une manifestation "parisienne" en robe avec une action "média" centralisée au moment du débat parlementaire**
- 3) Il est donné mandat au bureau pour fixer en temps voulu les modalités de mise en œuvre de ces actions.**

La motion a été adoptée par 194 votes pour et 3 abstentions.

Enfin à la demande de plusieurs congressistes, le congrès a adopté le principe d'une motion destinée à mettre en exergue et à condamner les remises en cause de notre déontologie professionnelle figurant dans le projet d'étude d'impact.

§§§§§§§§§§

Interventions des syndicats de magistrats partenaires du SJF :

Nos collègues de l'Union Syndicale des magistrats (USM), du Syndicat des Juridictions administratives (SJA) et de l'Union Syndicale des Magistrats Administratifs (USMA) avaient été invités à intervenir à la tribune du congrès.

L'USM, représentée par **Catherine Vandier** sa vice-présidente, a exprimé son attachement aux relations inter-syndicales nouées avec le SJF. C. Vandier a fait le point sur les dossiers où l'USM est pleinement engagé : projet de suppression du juge d'instruction, composition du conseil supérieur de la magistrature. Elle a indiqué que dans le cadre de la discussion parlementaire, l'USM avait pu obtenir des avancées et des amendements significatifs et qu'il fallait en tirer des raisons d'espérer.

Johann Morri, secrétaire général du **SJA**, a évoqué les similitudes des combats menés par le SJA et le SJF où on retrouve des thématiques assez proches : re-centralisation, réduction des moyens. Il a indiqué que pour les dossiers les plus importants de l'année écoulée, extension du juge unique, intervention du rapporteur public, des évolutions importantes avaient été obtenues dans le cours du débat parlementaire. Sur le recours aux ordonnances que le

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES
(SJF)

gouvernement avait cherché à imposer pour le dossier d'extension du juge unique, J. Morri a rappelé le rejet de cette voie par la commission mixte paritaire en juillet dernier, et la tenue, depuis, d'un vrai débat parlementaire.

Axel Barlerin, président de l'**USMA**, n'a finalement pu se joindre au congrès mais il a adressé un message de soutien au SJF en soulignant combien il avait apprécié l'article sur la réforme des juridictions financières paru tout dernièrement dans l'**AJDA**.

Le congrès s'est achevé vers 17 heures 30.

§§§§§§§§§§

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES **(SJF)**

EXPLICATION DE LA POSITION ET DU SENS DU VOTE DES REPRESENTANTS DES MAGISTRATS DE CRTC SUR LE PROJET DE REFORME DES JURIDICTIONS FINANCIERES

Le présent document constitue une explication du vote des représentants élus des magistrats des CRTC au Conseil supérieur des chambres régionales, et, comme tel, est destiné à être annexé à l'avis exprimé par le Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) dans sa séance du 28 septembre 2009. Il traduit la position arrêtée après consultation de la grande majorité des magistrats.

Les vingt-deux mois qui se sont écoulés depuis que le Président de la République a demandé de réfléchir aux mesures nécessaires à la constitution d'un « *grand organisme public d'audit et d'évaluation dont la France a besoin* » n'ont pas été véritablement mis à profit pour élaborer un projet qui prenne en considération les trois principes que nous avons exprimés à maintes reprises et dont le respect constitue selon nous la condition indispensable de réussite de toute réforme des juridictions financières :

- la confirmation du caractère prépondérant de nos missions d'examen des gestions, des budgets et des comptes du secteur local, assorties de moyens et de modalités de fonctionnement qui en permettent un exercice effectif ;
- le maintien pérenne et garanti par la loi de toutes les implantations régionales, assorti d'une autonomie de programmation et de mise en œuvre des contrôles organiques ;
- des mesures d'organisation qui maintiennent le niveau de qualification des fonctions confiées aux actuels magistrats de CRC, notamment leur pouvoir délibérant, et qui leur garantissent un traitement statutaire cohérent et non discriminatoire.

Notre premier constat porte sur la faible adéquation du projet actuel à la demande du Président de la République. En effet, ce projet, sous l'affichage d'une réforme profonde des juridictions financières visant à les transformer en ce grand organisme d'audit souhaité par le Président de la République, se borne pour l'essentiel à supprimer les CRC, pour faire absorber une partie de leurs moyens par la Cour des comptes, et permettre ainsi à celle-ci de remplir les missions que, seule, elle n'est plus capable de mener aujourd'hui. De plus, le Président de la République avait, en novembre 2007, assuré que l'extension des missions des juridictions financières, pour qu'elle réussisse, s'accompagnerait de tous les moyens nécessaires. Or c'est pourtant une logique de recherche d'économies qui motive pour une large part ce projet (réduction du nombre des implantations, du nombre des magistrats et des personnels des chambres) alors même qu'une extension des missions est envisagée.

Notre second constat est que la forme globale du projet de réforme, qui mêle des dispositions législatives relevant à la fois de lois simples et de lois d'habilitation, apparaît très contestable. Il en résulte, pour le Conseil supérieur, une difficulté majeure pour se prononcer sur le seul projet de loi, alors que celui-ci n'est qu'une toute petite partie d'une réforme globale dont il importe pourtant de pouvoir saisir la logique d'ensemble afin de pouvoir rendre un avis en toute connaissance de cause. Qui pourrait être en désaccord avec l'ambition affichée par l'article 8 du projet de loi 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* » ? Mais une telle déclaration d'intention doit être appréciée dans sa mise en œuvre, ce qui est impossible sans prendre en compte l'ensemble du dispositif législatif envisagé à cet effet.

Nous observons également que l'étude d'impact, qui devrait accompagner le projet de loi, n'est pas soumise à l'examen du Conseil supérieur, ce qui nous semble en contradiction

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

avec la volonté du législateur qui, en la rendant obligatoire, entendait permettre à chacun de se prononcer de façon plus éclairée. Certes, un « *projet d'étude d'impact* » a bien été diffusé aux membres du Conseil, mais il est très insuffisant à nos yeux, notamment sur les aspects financiers et sur le volet des ressources humaines, et il mériterait à lui-seul de nombreux commentaires. Son examen permet toutefois de mieux mesurer certains présupposés de la réforme ainsi que la portée exacte de certaines des mesures envisagées.

Plus grave, selon nous, la dissociation du projet de réforme entre des dispositions législatives et des ordonnances aboutirait à écarter du débat parlementaire plusieurs mesures primordiales, en particulier celles relatives à l'organisation territoriale et fonctionnelle de la nouvelle Cour des comptes ainsi que celles concernant l'allocation des moyens humains nécessaires à l'exercice de ses missions. Un tel procédé apparaît d'autant plus incompréhensible que des projets précis d'ordonnances existent et ont été diffusés aux membres du Conseil supérieur.

Dès lors, on ne voit guère ce qui pourrait faire obstacle à la saisine du Parlement sur la totalité de ces dispositions de niveau législatif et ce d'autant plus que des interrogations peuvent exister quant à la régularité du traitement par voie d'ordonnance de plusieurs aspects du projet.

En regard des considérations qui précèdent, il nous est impossible de nous affranchir de la logique d'ensemble du dispositif pour nous prononcer sur le seul projet de loi soumis à notre avis. Notre analyse du projet de réforme porte donc sur sa globalité, en se basant sur l'ensemble des documents qui nous ont été transmis, incluant le projet d'étude d'impact précité ainsi que les projets d'ordonnances. Elle met en évidence les deux défauts majeurs suivants :

- une réforme en trompe l'œil, qui, au-delà des déclarations de principe, entraînerait en réalité un affaiblissement des contrôles organiques portant sur la régularité, l'économie des moyens et l'efficacité de la plupart des gestions locales ;
- une réforme qui aurait de graves répercussions, professionnelles et personnelles, pour l'ensemble des personnels des CRC, sans que les mesures d'accompagnement nécessaires soient prévues. A cet égard, les mesures statutaires réservées aux magistrats de CRC sont discriminatoires.

UNE REFORME EN TROMPE-L'ŒIL, QUI, AU-DELA DES DECLARATIONS DE PRINCIPE, ENTRAINERAIT EN REALITE UN AFFAIBLISSEMENT DES CONTROLES ORGANIQUES PORTANT SUR LA REGULARITE, L'ECONOMIE DES MOYENS ET L'EFFICACITE DE LA PLUPART DES GESTIONS LOCALES

1. L'article 1^{er} du projet de loi a pour ambition affichée d'élargir la responsabilité des gestionnaires publics, tant pour ce qui est des justiciables que des infractions. Mais, s'agissant des collectivités territoriales et de leurs groupements, cette extension s'avérerait en réalité assez largement illusoire :

- les élus locaux chargés de fonctions exécutives ou leurs délégués ne seraient justiciables qu'à la condition d'avoir, « *dans l'exercice de leurs fonctions, et alors qu'ils étaient dûment informés de l'affaire, donné (à un agent sous leur contrôle et qui est par ailleurs justiciable) (...) un ordre écrit dont l'infraction constitue l'effet* ».

Les élus locaux précités ne seraient donc pas justiciables dans les trois cas suivants, qui sont pourtant les cas les plus fréquents des prises de décision dans les collectivités et groupements concernés :

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

- * Lorsqu'ils auraient eux-mêmes commis directement l'infraction ;
 - * Lorsqu'ils n'auraient pas donné un ordre écrit mais simplement un ordre oral à un subordonné ;
 - * Lorsqu'il serait impossible de prouver qu'ils avaient été, au préalable, « *dûment informés de l'affaire* ».
- cette restriction risque de rendre difficile voire impossible la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs (principaux ou délégués) des collectivités territoriales et de leurs groupements, y compris, au demeurant, pour les nouvelles infractions créées.

En effet, comment imaginer des situations d'octroi d'avantage injustifié qui présenteraient la double caractéristique de constituer des irrégularités tout à la fois « *non intentionnelles* » et commises par des élus locaux « *dûment informés de l'affaire* » ?

De même, comment sanctionner des auteurs individuels de manquements graves et répétés dans l'exécution des mesures de redressement prévues à l'issue de contrôles budgétaires, alors même que, dans les collectivités territoriales et leurs groupements, le pouvoir budgétaire n'appartient pas à des auteurs individuels (ordonnateurs, délégués ou subordonnés), mais exclusivement aux organes délibérants, à qui il incombe de mettre en oeuvre les mesures nécessaires au redressement des situations financières difficiles ?

Au total, tout laisse donc à penser que, en réalité, au-delà des ambitions affichées, l'extension proposée du champ de la responsabilité des gestionnaires publics n'aurait guère de traductions tangibles.

2. L'article 2 du projet de loi introduit dans les compétences de la Cour, après suppression des CRC en tant que juridictions autonomes, celle d'exercer, « *selon la procédure instituée par la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 (...), le contrôle organique des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics locaux à caractère administratif* ». Il habilite par ailleurs le Gouvernement à arrêter par voie d'ordonnance les procédures applicables en la matière, « *en s'inspirant de celles mises en oeuvre par les CRC* ».

Le projet d'ordonnance relative aux missions des juridictions financières reprend en ses articles 61 à 67 les procédures applicables actuellement lorsque les CRC effectuent des contrôles de gestion.

Sur un plan formel, il convient déjà de remarquer que, contrairement à ce qu'indique le I de l'article 2 du projet de loi, la procédure actuelle de contrôle de gestion appliquée par les CRC ne résulte pas uniquement de la loi n°2001-1248 précitée.

En réalité, cette procédure est issue d'une longue évolution législative ayant permis de stabiliser, en 2001, l'équilibre entre deux exigences tout aussi fortes l'une que l'autre : d'une part, celle de garantir aux personnes dont la gestion est contrôlée une procédure impartiale, contradictoire et collégiale et, d'autre part, celle de garantir aux organes délibérants des collectivités concernées et aux citoyens une communication et une publicité des observations finales.

Toutefois, plusieurs aspects du projet de réforme remettraient en cause cet équilibre et affaibliraient le champ et la portée de cette mission.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

D'une part, l'article 54 du projet d'ordonnance précité dispose que « *des observations et recommandations d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des (...) collectivités (...) font l'objet de communications de la Cour des comptes (...) aux autorités exécutives des collectivités (...) dans des conditions fixées par voie réglementaire* ». L'étude d'impact précise qu'il s'agirait ainsi de rajouter une procédure permettant à la Cour d'adresser aux collectivités et organismes locaux contrôlés des « *référés* », ce qui serait une extension d'une disposition concernant actuellement la Cour des Comptes. Or, de tels référés, issus d'une procédure contradictoire simplifiée, ne feraient pas l'objet d'une publicité et ne seraient communiqués qu'aux « *autorités exécutives* » et pas aux organes délibérants, ni, a fortiori, aux citoyens. A cet égard, il est d'ailleurs très surprenant que, en regard de son importance, cette novation soit envisagée par voie d'ordonnance et non directement par une mesure législative. Au demeurant, elle ne semble pas prévue dans le champ de l'habilitation délimité au II de l'article 2 du projet de loi.

La création de cette procédure de référé, nouvelle pour les exécutifs des collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que l'absence de précisions quant à sa limitation et son articulation avec celle reprise par les articles 61 à 67 du projet d'ordonnance précité laissent donc craindre une remise en cause de l'équilibre trouvé par le législateur en 2001.

D'autre part, des craintes de nature similaire peuvent naître à la lecture des dispositions du II de l'article 3 du projet de loi, qui prévoit que « *le Premier ministre peut demander à la Cour des comptes la réalisation (...) de toute enquête sur la gestion des (...) organismes qu'elle contrôle, notamment dans le cadre de sa contribution à l'évaluation des politiques publiques* ». Outre le fait que le terme « *notamment* » laisse ouverte la possibilité de saisines de cette nature en dehors du cadre de l'évaluation des politiques publiques, des incertitudes existent également quant à la nature des suites qui seraient données aux résultats de ces « *enquêtes* » et à leur articulation avec les contrôles organiques.

Par ailleurs, la possibilité de continuer à pouvoir mettre en œuvre la procédure débouchant sur des observations publiques et communicables pour ce qui concerne les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), les sociétés d'économie mixte (SEM) et les associations semble compromise. En effet, l'article 2 du projet de loi ne mentionne que les collectivités, leurs groupements et leurs établissements publics à caractère administratif. Même si les EPIC, SEM et associations pourraient toujours être contrôlés en application d'autres dispositions, maintenues, du code des juridictions financières, il résulterait de la conjonction de ces textes, anciens et nouveaux, que ces contrôles, menés selon les procédures actuelles de la Cour des comptes, ne donneraient plus lieu à des observations publiques et communicables. Outre le problème de fond, cette situation générerait également d'importantes difficultés d'articulation entre procédures, dans les cas, pouvant au demeurant s'avérer souhaitables, où des collectivités feraient l'objet de contrôles simultanés avec des régies qu'elles ont créées sous formes d'EPIC, des SEM ou des associations relevant de leurs sphères directes d'influence.

En outre, la non-reprise, dans le projet de loi, des actuelles compétences des CRC en matière de contrôles budgétaires apparaît également préoccupante. En effet, outre leur fonction propre de contribution à la régulation des finances publiques locales, rendue nécessaire par l'abandon en 1982 de la tutelle financière de l'Etat sur les collectivités territoriales, ces contrôles, souvent révélateurs de difficultés de gestion, présentent des liens importants avec les contrôles organiques de gestion des CRC, dont ils peuvent être des points d'alerte déclencheurs ainsi que d'identification des sujets des contrôles de gestion à mener. Certes, le principe selon lequel la Cour des comptes concourt au contrôle des actes et de l'exécution budgétaires figure bien dans l'article 2 du projet d'ordonnance relative aux missions des juridictions financières. Mais, alors même que l'exercice de cette mission par les CRC n'a guère été mis en cause ou contesté depuis 1982, l'étude d'impact pose ouvertement, en sa page 21, « *la question de la place des chambres régionales des comptes*

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

dans l'équilibre d'ensemble du dispositif budgétaire », ce qui laisse en réalité envisager sa possible remise en cause pour des raisons peu explicitées. Une telle évolution serait d'autant plus préoccupante que l'exercice de cette mission par une collégialité de magistrats constitue une garantie essentielle d'impartialité pour les collectivités concernées, dans le cadre global de la reconnaissance constitutionnelle de leur libre administration. Il est donc inquiétant que l'exercice de cette mission par la Cour des comptes ne soit pas réaffirmé clairement par le projet de loi.

Enfin, d'autres éléments, qui relèvent des mesures envisagées par voie d'ordonnance en ce qui concerne l'organisation géographique et fonctionnelle de la future Cour des comptes, confortent également l'analyse selon laquelle la mise en œuvre de cette réforme aboutirait en réalité à un affaiblissement du contrôle organique de la régularité, de l'économie des moyens et de l'efficacité de la plupart des gestions locales. Ces éléments seront développés au point 5 ci-dessous.

3. L'article 3 du projet de loi porte sur l'évaluation des politiques publiques, pour donner explicitement cette compétence à la Cour des comptes, pour élargir son champ de saisine au Premier ministre et pour habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures législatives permettant la mise en œuvre de cette compétence.

Comme l'indique l'étude d'impact, il « *convient (...) de permettre aux juridictions financières dans leur ensemble de répondre aux demandes des pouvoirs publics en se conformant aux principes et exigences propres à l'évaluation (pluridisciplinarité, association de la société civile,...)* », selon des procédures permettant une réactivité suffisante.

De fait, le caractère insatisfaisant des procédures applicables actuellement pour les enquêtes communes à la Cour et aux CRC est unanimement reconnu et nécessite effectivement une réforme. Il peut au demeurant être observé que, sur ce point, le projet de réforme reste encore à ce stade assez flou.

L'étude d'impact précise également et fort justement que « *ces nouvelles dispositions (relatives à l'évaluation) doivent être distinctes de celles régissant le contrôle organique et l'examen de gestion mais ne sauraient s'y substituer* ». **Pour mener à bien cette nouvelle mission, il importe donc que, au-delà de la réforme nécessaire des procédures, de nouveaux moyens humains y soient consacrés, sans affaiblir ceux dédiés aux autres missions.**

Or, comme cela sera précisé au point 5 ci-dessous, tel ne serait pas le cas dans le cadre de la réforme proposée, bien au contraire.

4. L'article 4 du projet de loi pose le principe d'une expérimentation de la certification des comptes des collectivités et établissements territoriaux, destinée à assurer « *la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes* ».

Le fait de confier cette mission nouvelle à la Cour des comptes n'appelle pas, en soi, de contestation de principe, même si l'étude d'impact ne démontre guère l'existence d'un besoin avéré de certification des comptes pour la plupart des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Il convient aussi de rappeler qu'en toute hypothèse, la certification des comptes locaux ne saurait se substituer ni au contrôle organique, en particulier dans ses aspects relatifs au contrôle de régularité des actes, ni au jugement des comptes. En effet, même effectué conformément aux règles de l'art de la certification, un constat portant sur « *la régularité, la*

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

sincérité et la fidélité des comptes » ne saurait en aucune manière valoir attestation d'absence d'irrégularités ou d'erreurs de gestion ou bien d'absence de carences dans l'exercice de leurs fonctions par les comptables publics.

Dès lors, pour mener à bien cette nouvelle mission, il importe donc que de nouveaux moyens, notamment humains y soient consacrés, sans affaiblir ceux dédiés aux autres missions.

Or, là aussi, et comme cela sera précisé au point 5 ci-dessous, tel ne serait pas le cas dans le cadre de la réforme proposée, bien au contraire.

5. Les articles 5, 7 et 8 du projet de loi posent le principe de l'unification organique de la Cour des comptes et des actuelles CRC, celles-ci perdant leur autonomie juridique et étant regroupées en « *chambres des comptes* » à ressort interrégional. Une fois ce principe posé, et hormis quelques dispositions statutaires qui seront évoquées par la suite, ces articles donnent une habilitation très large au Gouvernement pour fixer l'organisation et les statuts des membres de la nouvelle Cour des comptes.

Au vu de l'étude d'impact et des projets d'ordonnance, les mesures envisagées à travers cette habilitation très large donnée au Gouvernement **vont en réalité aboutir à un affaiblissement des contrôles organiques portant sur la régularité, l'économie des moyens et l'efficacité de la plupart des gestions locales.**

En effet, au-delà des déclarations de principe affirmant le renforcement de ces contrôles, cet affaiblissement prévisible aurait plusieurs causes et prendrait plusieurs formes :

- a- Une proximité géographique suffisante par rapport aux collectivités et à leurs groupements est indispensable pour permettre un exercice pertinent et suffisamment réactif de la programmation et des contrôles organiques, ainsi que des contrôles budgétaires. En effet, il importe, d'une part, de disposer d'une connaissance approfondie du contexte local, et, d'autre part, de pouvoir effectuer rapidement et dans de bonnes conditions divers actes de procédure (entretiens, auditions,...) ainsi que toutes les diligences de contrôle nécessaires, en particulier les contrôles sur place. **Pour un exercice efficace des contrôles organiques et budgétaires, il est donc essentiel que l'implantation de l'institution de contrôle dans toutes les régions soit pérennisée et garantie par la loi.**

Or, l'article 5 du projet de loi prévoit que les futures « *chambres des comptes* » auraient un ressort interrégional. Trois hypothèses de restructuration (à savoir 10, 8 ou 6 chambres des comptes métropolitaines) sont évoquées aux pages 55 à 70 de l'étude d'impact. Dans chacune de ces hypothèses, l'éloignement à l'égard de certains organismes contrôlés s'en trouverait accru plus ou moins fortement. A cet égard, les explications de l'étude d'impact relatives aux prétendues facilités de transport à l'intérieur de ces zones interrégionales ne peuvent que laisser dubitatifs ceux qui connaissent la situation réelle des conditions de déplacement à l'intérieur de certaines de ces « inter régions » envisagées.

Pour pallier les difficultés prévisibles, l'étude d'impact précise par ailleurs, en sa page 71, que « *les dispositions nouvelles conférant aux présidents de chambre la faculté de proposer au Premier président l'organisation interne de leur chambre, notamment en ce qui concerne la création d'une ou plusieurs antennes régionales, permettent une grande souplesse* ». Or, si l'article 1^{er} du projet d'ordonnance relative à l'organisation des juridictions financières et au statut de leurs membres permet bien aux présidents des chambres de proposer au Premier président

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

l'organisation interne de leur chambre, en revanche, aucune disposition de cet article ne mentionne la possibilité de créer une ou plusieurs antennes régionales. De fait, il ressort clairement de l'étude d'impact que la création de telles antennes ne serait conçue au mieux qu'à titre de mesures transitoires, afin de gérer la restructuration géographique résultant de la réforme.

Enfin, les arguments développés aux pages 23 et 24 de l'étude d'impact pour justifier le regroupement à l'échelle interrégionale ne suffisent pas à convaincre de la nécessité de supprimer les implantations régionales. Ainsi les difficultés de cloisonnement pouvant, le cas échéant, être observées dans certaines chambres ainsi que les problèmes éventuels quant aux spécialisations des magistrats ou à leurs effectifs pour les délibérés pourraient aisément trouver des solutions sans remettre en cause les implantations régionales, en recourant par exemple aux possibilités ouvertes par les moyens informatiques et de télécommunications. Quant aux difficultés d'effectifs évoquées, il peut être observé qu'elles ne relèvent aucunement d'une fatalité mais qu'elles sont la conséquence directe de décisions de gestion passées.

Quant à la nécessité de garantir une « *certaine distance entre le justiciable et le juge* », il convient de rappeler que, pour souhaitable qu'elle puisse être, cette « *distance* » ne se mesure pas en kilomètres mais bien selon d'autres critères d'indépendance et d'impartialité, qui appellent l'édiction de règles d'incompatibilités et de déontologie. Tel est déjà actuellement le cas dans les CRC. De plus, diverses règles d'incompatibilités figurent dans les nouvelles dispositions prévues par l'article 10 du projet d'ordonnance précité. Au demeurant, et de manière quelque peu étonnante, ces règles ne sont pas édictées pour les magistrats en poste dans les chambres du siège de la Cour des comptes mais uniquement pour ceux en poste dans les chambres des comptes à ressort interrégional ; cela entraînerait d'ailleurs mécaniquement pour ces derniers un élargissement du champ géographique des incompatibilités par rapport à la situation actuelle, avec, au surplus, des difficultés prévisibles pour l'appréciation du « *ressort* » de chambres qui n'ont pas l'autonomie juridique (ces difficultés juridiques spécifiques étant abordées plus en détail ci après dans l'analyse consacrée à l'inamovibilité des magistrats).

- b-** La question de l'évolution des moyens humains à disposition de la Cour des comptes pour lui permettre de prendre en charge ses nouvelles missions de certification et d'évaluation sans remettre en cause l'exercice de ses autres missions est primordiale. S'agissant plus particulièrement des chambres des comptes à ressort interrégional, il convient en outre de signaler que leurs missions risquent également d'être alourdies par l'hypothèse évoquée aux pages 15, 24 et 48 de l'étude d'impact selon laquelle elles pourraient se voir confier à l'avenir un champ de compétence élargi à toutes les institutions publiques relevant de leur ressort territorial, notamment aux services déconcentrés de l'Etat et aux établissements publics nationaux.

L'étude d'impact affirme en sa page 35 que « *la réforme ne remettrait pas en cause l'examen de gestion ou contrôle organique actuellement exercé par les CRC sur les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux à caractère administratif, dont la contribution essentielle à l'information des citoyens est soulignée. Ce type de contrôle garderait une place prépondérante dans l'activité des chambres en région, même si (...) l'objectif est qu'il soit mieux ciblé pour qu'aucune zone à risque n'échappe au contrôle* ».

La même étude d'impact prévoit, en sa page 77, un accroissement significatif des effectifs de contrôle dédiés à l'exercice des nouvelles missions d'évaluation et de

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

certification : + 35 magistrats, + 10 conseillers maîtres et référendaires en service extraordinaire –CMRSE-, +20 experts et + 20 assistants.

Mais, en contrepartie de ces créations d'emplois, il est prévu une diminution encore bien plus importante des effectifs de contrôle pouvant être dédiés à l'exercice des missions actuelles. Ainsi 120 postes de magistrats et 15 postes d'assistants de vérification seraient supprimés, ces suppressions étant rendues possibles, selon l'étude d'impact, par la mise en œuvre d'une « *nouvelle organisation* » (- 110 postes de magistrats), par les effets du relèvement des seuils d'apurement (- 10 magistrats et – 15 assistants) et par la création de 8 postes de CMRSE. Il ressort par ailleurs assez clairement de la lecture des commentaires sur la « *nouvelle organisation de travail* » figurant à la page 76 de l'étude d'impact que cette forte réduction du nombre de magistrats concernerait majoritairement les chambres des comptes en région (où sont actuellement affectés 313 magistrats, en incluant les agents détachés sur ces fonctions).

Sous l'effet de la réforme, les nouvelles chambres des comptes à ressort interrégional perdraient donc entre un cinquième et un tiers des effectifs de magistrats actuellement affectés aux missions de contrôle des gestions, des budgets et des comptes des collectivités locales et de leurs groupements.

Or, comme indiqué précédemment, la réduction très importante des moyens humains dédiés aux contrôles organiques ne serait nullement compensée par des recrutements supplémentaires d'assistants ou d'experts, de tels recrutements étant uniquement prévus pour les missions nouvelles. Quant à la « *nouvelle organisation* » censée permettre la poursuite, voire le renforcement des contrôles organique des gestions locales, l'étude d'impact (page 71) se contente sur ce point de renvoyer d'une manière assez vague à de nouvelles formes de travail dans lesquelles les magistrats restants seraient positionnés en « *chefs d'équipe* » (sans plus de précisions quant à la composition et aux modes de recrutement des dites équipes), ainsi qu'à des actions « *d'amélioration de la qualification des assistants de vérification* ».

- c- En application des dispositions du projet de loi qui consistent à supprimer l'autonomie juridique des actuelles CRC, la programmation de l'ensemble des travaux des chambres serait centralisée et décidée par le Premier président de la Cour des comptes, y compris celle de l'ensemble des contrôles organiques des collectivités locales et de leurs groupements sur tout le territoire métropolitain et dans les départements d'outre-mer. Certes, l'article 22 du projet d'ordonnance relative à l'organisation des juridictions financières et au statut de leurs membres permettrait aux présidents des futures chambres de comptes, « *par délégation du Premier président et pendant une durée n'excédant pas cinq ans (...), (d') arrêter la programmation des travaux (...) en matière de contrôle organique* ». Mais, outre le fait que cette compétence déléguée s'exercerait sous la surveillance et le contrôle de l'autorité délégante, elle disparaîtrait cinq ans après l'entrée en vigueur de la réforme.

S'agissant de la programmation des travaux, l'expérience passée a effectivement mis en évidence la nécessité de modifier de manière importante la procédure en vigueur pour la programmation des actuelles enquêtes communes entre la Cour et les CRC, qui semblent d'ailleurs destinées, dans le projet de réforme, à être régies par les nouvelles dispositions applicables aux évaluations des politiques publiques.

En revanche, rien ne peut justifier que le pouvoir de programmation des contrôles organiques de gestion des collectivités territoriales et de leurs

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

groupements menés sur l'ensemble du territoire métropolitain soit centralisé au siège de la Cour des comptes et exercé par une seule personne, à savoir le Premier président.

Certes, il importe que toutes les chambres des comptes développent des méthodes cohérentes et homogènes d'analyse et de détection des risques leur permettant de programmer les contrôles organiques à bon escient. Mais, pour être pertinente et efficace, la déclinaison concrète de ces méthodes doit être appréciée au plus près des réalités locales, au vu de la connaissance des contextes et enjeux.

A cet égard, une programmation centralisée des contrôles organiques risque de privilégier uniquement des critères de nature financière (volume des dépenses et/ou des recettes de l'organisme contrôlé,...) et de se focaliser sur des collectivités de taille très importante. Or, celles-ci disposent déjà souvent des moyens suffisants pour créer des services de contrôle interne performants, ce qui n'est pas le cas des collectivités moyennes ou petites, pour lesquelles les contrôles actuels des CRC mettent encore souvent en évidence d'importantes difficultés de gestion.

- d- Le champ des contrôles organiques des collectivités territoriales et de leurs groupements serait également affecté indirectement par l'important relèvement du seuil de l'apurement administratif des comptes, prévu par l'article 10 du projet d'ordonnance relative aux missions des juridictions financières. En application de ce projet d'ordonnance, les comptes postérieurs à l'exercice 2012 de toutes les communes de moins de 5 000 habitants ainsi que ceux des établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants et dont les recettes ordinaires annuelles sont inférieures à 5 millions d'euros feraient l'objet d'un apurement administratif.

Certes, comme le mentionne l'étude d'impact, le jugement des comptes est distinct de l'examen de la gestion. Par conséquent, le fait que ces comptes passent à l'apurement administratif ne ferait pas obstacle, du moins en théorie, à la possibilité pour la Cour des comptes d'effectuer des contrôles organiques sur les collectivités concernées. Mais l'expérience des CRC montre que le contrôle de gestion des collectivités locales et de leurs groupements débute presque toujours par l'examen des comptes et que les observations de gestion doivent, pour être fiables et incontestables, reposer sur des pièces comptables. Si elles souhaitent engager des contrôles de gestion des collectivités ou groupements dont les comptes relèvent de l'apurement, les CRC sont donc contraintes soit de réaliser l'intégralité desdits contrôles sur place, soit de mettre en œuvre la procédure d'évocation des comptes, qui est assez lourde et qui ne porte au mieux que sur le dernier exercice arrêté, les trésoriers-payeurs généraux procédant généralement à l'apurement selon un rythme annuel.

Le relèvement des seuils d'apurement entraînerait donc de manière quasi mécanique l'abandon de la plupart des contrôles de gestion sur les collectivités et groupements concernés.

Pour illustrer l'importance de cet abandon, au-delà des masses financières en jeu évoquées par l'étude d'impact, il convient de rappeler que, selon les résultats du recensement 2006 et les données du Ministère de l'Intérieur, près des deux cinquièmes (38,67 %) des citoyens de métropole et des départements d'outre-mer résidaient alors dans des communes de moins de 5 000 habitants.

Au demeurant, les motivations mentionnées dans l'étude d'impact pour justifier ce nouveau relèvement du seuil d'apurement des comptes laissent perplexe. Le

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

diagnostic posé par cette étude d'impact (pages 6 à 10) est en effet très juste en ce qu'il souligne notamment l'absence de révision profonde, pourtant nécessaire, du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, ainsi que l'inadaptation de l'actuel régime de sanction des comptables publics et l'anachronisme que constitue le maintien d'une justice retenue caractérisée par le pouvoir de remise gracieuse du ministre du budget. Or, la seule solution envisagée dans le cadre des ordonnances pour remédier à ces difficultés est le relèvement important des seuils d'apurement administratif des comptes, lequel n'a manifestement aucun lien direct avec les problèmes ainsi identifiés.

En définitive, les éléments précités contredisent l'affirmation figurant à la page 73 de l'étude d'impact selon laquelle : *« la mission de contrôle organique est maintenue et même renforcée puisqu'elle se concentrerait sur les enjeux et les risques les plus forts. (...) Une attention toute particulière continuera à être portée sur les rémunérations, les primes ou les marchés publics (...) qui, même s'ils ne représentent pas toujours des enjeux financiers significatifs, sont essentiels en matière de déontologie »*.

En réalité, au-delà de cette déclaration de principe destinée à rassurer le législateur et les citoyens, les analyses qui précèdent montrent que les contrôles organiques des collectivités locales et de leurs groupements risqueraient de n'être plus, à l'avenir, pour les chambres des comptes, que des contrôles résiduels, centrés sur quelques collectivités et groupements brassant les volumes financiers les plus importants.

Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante que le contrôle de légalité effectué par les préfetures, qui était, au même titre que la création des CRC, l'une des contreparties du renforcement des compétences et de la libre administration des collectivités locales par les lois de décentralisation de 1982, tend lui-même à se restreindre. Cette situation apparaît paradoxale alors même que le champ des compétences transférées aux collectivités locales ne cesse de croître. En outre, plusieurs affaires locales récentes, dont les médias se sont largement fait l'écho, sont venues montrer à l'évidence que le maintien d'un contrôle a posteriori efficace sur les actes de gestion des collectivités locales et de leurs groupements, ainsi que sur leurs implications financières demeure, aujourd'hui comme hier et sans doute demain, une nécessité incontournable pour prévenir et sanctionner les dérives.

LA REFORME AURAIT DE GRAVES REPERCUSSIONS, PROFESSIONNELLES ET PERSONNELLES, POUR L'ENSEMBLE DES PERSONNELS DES CRC, SANS QUE LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT NECESSAIRES SOIENT PREVUES. A CET EGARD, LES MESURES STATUTAIRES RESERVEES AUX MAGISTRATS DE CRC SONT DISCRIMINATOIRES.

1. Il ressort de la page 72 de l'étude d'impact que la réorganisation géographique envisagée, avec le regroupement des CRC en 10, 8 ou 6 chambres à ressort interrégional placerait, selon les hypothèses retenues, environ 37%, 47 % ou 60% des 1 048 agents des actuelles CRC dans une situation de forte instabilité et de précarité, dans l'attente des décisions prises par le Premier président quant à la pérennisation éventuelle de telle ou telle implantation régionale.

Au demeurant, et comme cela a été indiqué précédemment, il est fort probable que la plupart, voire toutes les implantations régionales distinctes des sièges des chambres des comptes à ressort interrégional disparaîtraient à brève échéance. Les agents concernés seraient alors, dans un premier temps, contraints de poursuivre leurs activités

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

professionnelles dans le cadre peu motivant d'implantations vouées à la disparition, puis, dans un second temps, contraints à des mobilités fonctionnelles et/ou géographiques.

2. Les actuels magistrats de CRC devraient en outre supporter une déqualification importante de leurs fonctions, laquelle serait la conséquence, notamment :

- de la perte prévisible du pouvoir délibérant des conseillers, voire des premiers conseillers et des présidents de section. En effet, alors que tous ces magistrats disposent actuellement, et de droit, du pouvoir délibérant dans les actuelles CRC, l'étude d'impact (page 53) n'évoque pour l'avenir que deux pistes de travail dans lesquelles les conseillers ne pourraient en toute hypothèse plus délibérer et dans lesquelles les premiers conseillers, voire les présidents de section, ne seraient au mieux appelés à délibérer que pour réaliser le quorum dans les cas, au demeurant peu probables, où celui-ci ne pourrait être atteint avec le président-conseiller maître, les vice-présidents et les conseillers référendaires en poste dans la chambre des comptes concernée ;
- de l'hypothèse envisagée dans l'étude d'impact du rapatriement des missions juridictionnelles de la Cour concernant les gestionnaires et les comptables (patents et de fait) dans une seule chambre, située vraisemblablement au siège de la juridiction (voir notamment à la page 31 de l'étude d'impact) ; les magistrats des actuelles CRC perdraient alors également le pouvoir délibérant en matière juridictionnelle ;
- de la déqualification prévisible de leurs autres fonctions, résultant, du déclin prévisible de la mission de contrôle des gestions des collectivités locales et de leurs groupements (activité dont ils assument actuellement la pleine responsabilité au stade de l'instruction) au profit des missions de certification ou d'évaluation (activités dans lesquelles ils seraient dans la plupart des cas cantonnés à de simples fonctions d'exécutants).

3. Les dispositions statutaires prévues par le point VI de l'article 5 du projet de loi renforcent cette situation particulièrement discriminatoire réservée aux actuels magistrats des CRC.

En effet, l'examen de ces dispositions met en évidence une incohérence majeure et une atteinte évidente au principe d'égalité.

L'ensemble du projet de réforme insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'une unité organique à brève échéance des juridictions financières. L'étude d'impact indique en sa page 25 que « *l'organisation actuelle fait coexister deux corps distincts, le corps des magistrats de chambres régionales des comptes et celui des magistrats de la Cour. Ces deux corps sont pourtant désormais pour l'essentiel recrutés par la même voie (l'Ecole nationale d'administration) ; ils exercent surtout les mêmes métiers* ». Au surplus, l'exposé des motifs du projet de loi affirme en sa page 9 que « *le maintien de deux corps de magistrats distincts n'apparaît pas soutenable pour assumer des missions proches, dans un contexte général de réduction des corps de la fonction publique, de développement de la réflexion par métier et de gestion des ressources humaines* ». Enfin, l'étude d'impact précise en sa page 53 que, pour réaliser les quorums de délibérés, les présidents de section et les premiers conseillers seraient « *assimilés* » aux conseillers référendaires.

Mais force est de constater que cette « *assimilation* » n'est envisagée dans le projet de réforme qu'en tant qu'elle est nécessaire pour faire fonctionner l'institution mais aucunement lorsqu'il s'agit d'en tirer les conséquences statutaires qui s'imposeraient pourtant en toute logique.

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

Ainsi, outre les grades de premier président et de président de chambre, le point IV de l'article 5 du projet de loi laisserait subsister pas moins de six grades de magistrats de la future Cour des comptes : conseiller maître, conseiller référendaire, auditeur et, « à titre transitoire », président de section, premier conseiller et conseiller. A cela, il convient de rajouter la présence de rapporteurs ainsi que les possibilités de nominations de conseillers maîtres ou référendaires en service extraordinaire ainsi que les emplois de vice présidents de chambres et de présidents délégués prévus par les articles 5, 11 et 21 du projet d'ordonnance relative à l'organisation des juridictions financières et au statut de leurs membres.

Qui plus est, en application du point VI de l'article 5 du projet de loi, pour être intégrés en tant que conseillers référendaires, les actuels présidents de section et premiers conseillers devraient se soumettre à une procédure de sélection inacceptable (qui relève d'ailleurs davantage d'une procédure de recrutement que d'intégration), assortie d'une obligation de mobilité très lourde et injustifiable, en particulier pour les présidents de section qui y ont déjà été soumis lors de leur promotion. Il convient à cet égard de relever qu'aucune obligation de mobilité n'est prévue par le projet d'ordonnance précité pour les auditeurs qui seraient promus conseillers référendaires ou pour les rapporteurs extérieurs à temps plein exerçant leurs fonctions à la Cour des comptes qui bénéficieraient d'une telle promotion.

En outre, le processus d'intégration des actuels magistrats de CRC serait étalé sur 15 ans, au rythme de 5 intégrations par an. Une durée d'intégration aussi longue apparaît contradictoire avec les délais bien plus courts (10 ans) prévus par l'étude d'impact (pages 75 et suivantes) pour la restructuration des effectifs et avec le délai sans doute encore plus court de la restructuration définitive des implantations géographiques.

Un délai d'intégration étalé sur 15 ans apparaît donc à tous égards manifestement déraisonnable, que ce soit au sens juridique, à l'échelle d'une vie humaine ou bien en regard de l'âge moyen actuel des magistrats des CRC (plus de 50 ans).

En réalité, selon le calendrier et le rythme d'intégration prévus, au mieux un peu plus du quart des 259 magistrats titulaires en fonctions actuellement dans les CRC (hors rapporteurs détachés) pourrait être intégré de cette manière.

Quant aux autres, ils seraient maintenus pendant toute cette durée de 15 ans dans des grades purement et simplement mis en extinction. A cet égard, il convient aussi de s'interroger sur la régularité et l'intelligibilité du premier alinéa du VI de l'article 5 du projet de loi selon lequel à l'issue d'un délai de quinze ans à compter de la publication de la loi, les présidents de section et les premiers conseillers seraient nommés dans un autre grade de la Cour dans des conditions non pas fixées par le législateur (ce qui serait normal s'agissant de magistrats) mais dans « *des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat* ».

La situation ainsi réservée par le projet de réforme aux actuels magistrats des CRC est par conséquent inacceptable, et ce d'autant plus que, s'agissant d'autres catégories de personnels, des corps communs à l'ensemble des juridictions financières ont d'ores et déjà pu être mis en place, à l'instar de ce qui a également pu être réalisé dans d'autres corps de la fonction publique.

4. Le sort particulier qui serait réservé aux agents actuellement détachés sur des emplois de magistrats de CRC apparaît tout aussi inacceptable.

En effet, l'article 24 du projet d'ordonnance précité prévoit qu'ils seraient maintenus dans cette position de détachement, mais « *pour exercer les fonctions de rapporteur auprès de la*

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES (SJF)

Cour des comptes au titre de l'article L.112-7 du code des juridictions financières ». Ils ne pourraient donc plus effectuer d'activités juridictionnelles et perdraient par conséquent le statut de magistrats qu'ils détiennent actuellement en application de l'article L.212-5 du code des juridictions financières, étant rappelé qu'ils ont prêté serment de magistrat en application dudit article. Cette situation est donc problématique à plus d'un titre :

- en application de l'article L.212-9 du code des juridictions financières, aucun magistrat de CRC ne peut être relevé de son serment. Le sort réservé par le projet de réforme aux actuels agents détachés sur des fonctions de magistrats de CRC, qui plus est par seule voie d'ordonnance, semble par conséquent poser problème au plan juridique ;
- ces agents auraient à souffrir d'une déqualification importante de leurs fonctions ;
- une partie de ces agents souhaite pouvoir intégrer rapidement le corps des magistrats de CRC ; la situation exceptionnelle qu'impliquerait la mise en œuvre de la réforme justifierait amplement qu'une procédure, également exceptionnelle, d'intégration soit mise en place pour la partie de ces agents qui souhaite pouvoir intégrer le corps des magistrats de CRC.

5. La question de l'inamovibilité des magistrats de la future Cour des comptes est traitée de manière insatisfaisante par le projet de loi, en particulier pour ce qui concerne les magistrats qui seraient en fonction dans les chambres des comptes à « ressort » interrégional.

Il convient de rappeler que l'inamovibilité constitue l'un des éléments qui concourt à garantir l'indépendance des magistrats, lesquels sont en contrepartie soumis à des règles d'incompatibilités et de déontologie renforcées.

Le point III de l'article 5 du projet de loi dispose que *« 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 »*. Le deuxième alinéa de l'article L.112-1-1 auquel renvoie ce texte est celui créé par le I du même article 5 du projet de loi : *« 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 »*.

Or, il est possible de se demander si une juridiction unifiée peut réellement avoir, en interne, des « sous » ressorts juridiques qui seraient moins étendus et dont la géographie précise serait en outre déterminée non pas par la loi mais par le pouvoir réglementaire, voire par des mesures d'organisation interne.

En effet, la notion de « ressort » semble étroitement liée à celle d'autonomie juridique. Or, si tel est bien le cas, et étant donné que les chambres interrégionales des comptes qui seraient instituées par la réforme n'auraient plus l'autonomie juridique qu'ont les actuelles CRC, l'inamovibilité de leurs membres serait en réalité très largement fictive, puisqu'elle devrait alors s'apprécier à l'échelle de l'ensemble du ressort de la Cour des comptes, à savoir la totalité du territoire national.

Une difficulté supplémentaire résulte du processus programmé de suppression des implantations régionales qui résulterait de la mise en œuvre de la réforme. En effet, qu'advierait-il alors, pour les magistrats actuellement en poste dans les régions qui perdraient leurs implantations, de la garantie de maintien de la résidence administrative

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES ***(SJF)***

édictee par le point III de l'article 5 du projet de loi précité ? A cet égard, il paraît anormal que le projet de loi soumis au Parlement ne traite pas d'une manière plus précise cette question des conséquences de la restructuration géographique envisagée sur la garantie d'inamovibilité dont disposent les actuels magistrats de CRC, alors même que l'exposé des motifs du projet de loi rappelle en sa page 8 qu'« *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* ».

6. Aucune réelle mesure d'accompagnement n'est prévue pour les agents des CRC qui seraient durement touchés par cette réforme.

Ainsi, s'agissant des mobilités géographiques rendues nécessaires par la suppression des antennes régionales, l'étude d'impact indique simplement en sa page 71 que « *le principe du volontariat serait appliqué pour l'affectation des agents au siège de la chambre interrégionale. Des mesures incitatives d'accompagnement seraient prévues pour favoriser de tels déplacements* ». Or, en dépit des promesses faites, ces mesures incitatives ne sont guère détaillées et, en l'absence de dispositions législatives spécifiques dans le projet de réforme et eu égard à l'état actuel du droit commun de la fonction publique, on voit assez mal quelle pourrait être leur nature. Il s'agit là également d'une des carences importantes du projet de réforme.

En réalité, l'étude d'impact table surtout sur un ajustement progressif des effectifs « *au rythme des départs des magistrats et autres catégories de personnels, qu'il s'agisse de départs naturels (retraites) ou de départs volontaires* ».

Par ailleurs, la mise en extinction programmée des grades de conseiller, premier conseiller et président de section ne s'accompagnerait d'aucune mesure de reclassement satisfaisante pour les magistrats occupant actuellement ces fonctions. Hormis la procédure précitée, inacceptable et au demeurant très partielle, d'intégration-recrutement en tant que conseillers référendaires (voir ci-dessus), les seules perspectives prévues pour eux seraient les suivantes :

- pour les présidents de section, la promotion en qualité de vice-président de chambre est prévue par le point II de l'article 23 du projet d'ordonnance relative à l'organisation des juridictions financières et au statut de leurs membres ; mais aucune disposition de cette ordonnance ne permet de garantir que ces possibilités de promotions seraient, a minima, aussi nombreuses que celles existant actuellement pour les promotions en qualité de président de CRC en application de l'article L.221-2 du code des juridictions financières (la moitié au moins et les trois quarts au plus des emplois de présidents de CRC devant actuellement être occupés par des magistrats issus des CRC) ;
- pour les premiers conseillers de CRC, leur promotion au grade de président de section, prévue par le point II de l'article 23 du projet d'ordonnance précité resterait soumise à une obligation de mobilité géographique. Certes, cette obligation de mobilité existe déjà actuellement ; mais avec la réorganisation et le regroupement des CRC, son impact réel serait à l'avenir bien plus important étant donné que les distances entre les chambres des comptes seraient grandement accrues. Or, la justification du maintien d'une telle obligation de mobilité dans le cadre de ce projet de réforme est loin d'être évidente ;
- enfin, et bien qu'ils seraient « *assimilés* » aux conseillers référendaires lorsqu'il s'agit de pouvoir continuer à faire fonctionner l'institution (et notamment, en tant que de besoin, les formations de délibéré des chambres des comptes), et bien qu'ils seraient

SYNDICAT DES JURIDICTIONS FINANCIERES
(SJF)

amenés à exercer les mêmes missions qu'eux, au sein de la même institution, aucune disposition du projet de loi, des projets d'ordonnances ou de l'étude d'impact n'envisage, au minimum, un alignement de la grille indiciaire et des indemnités des premiers conseillers sur celles des conseillers référendaires, ce qui apparaît contraire au principe d'égalité.

EN CONCLUSION, L'ENSEMBLE DES ANALYSES QUI PRECEDENT NOUS AMENE A DONNER UN AVIS DEFAVORABLE A CE PROJET DE LOI.

En effet, au-delà des apparences, ce projet menace les missions pour lesquelles les CRC ont été créées par le législateur de 1982, à savoir, pour l'essentiel, le contrôle des comptes, des budgets et des gestions locales. En effet, par ces divers contrôles, dont les résultats sont publics, les CRC contribuent depuis 1982, à leur niveau et dans leur champ d'intervention, à la mise en œuvre des articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 qui disposent que « *tous les citoyens ont le droit de constater (...) la nécessité de la contribution publique, (...) (et) d'en suivre l'emploi* » et que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Aujourd'hui comme hier, l'ensemble des citoyens de notre pays est en droit d'attendre un contrôle impartial, réel et effectif de la régularité, de l'économie des moyens et de l'efficacité des gestions des collectivités locales et de leurs groupements. Or, comme le montre l'analyse des projets de textes, et en dépit des affirmations de principe réitérées par les auteurs et promoteurs de la réforme, celle-ci aboutirait inmanquablement à un affaiblissement important de l'exercice de ce contrôle organique.

Par ailleurs, la mise en œuvre de ce projet aurait des répercussions très graves pour les actuels personnels des CRC. En effet, la plupart d'entre eux subiraient durement certains effets de la réforme, tant en termes de précarité et de mobilités imposées qu'en termes de déqualification des fonctions exercées, ce second point concernant en particulier les actuels magistrats des CRC. En outre, s'agissant de ces derniers, les perspectives statutaires qui leur sont réservées apparaissent discriminatoires. En effet, la suppression des CRC et leur absorption par la Cour, voulue par les auteurs et promoteurs de la réforme, devraient, en toute logique, entraîner une unification rapide des statuts des magistrats amenés à exercer les mêmes fonctions au sein d'une même juridiction, à l'instar de ce qui s'est déjà fait pour d'autres catégories de personnels des juridictions financières. Mais, à ce stade, une telle évolution a été volontairement exclue des projets de textes.
