

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

- Élection du bureau de la Commission..... 2
- Examen du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (n° 947) (M. Éric Ciotti, rapporteur) 3

Mercredi
1^{er} octobre 2008
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 1

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

**Présidence
de M. Jean Tiberi,
Président d'âge
puis de
M. Jean-Luc
Warsmann,
*Président***



La Commission s'est réunie en vue de procéder à la nomination de son Bureau.

La séance est ouverte à onze heures

Présidence de M. Jean Tiberi, président d'âge

Nomination du président :

La Commission est saisie de la candidature de M. Jean-Luc Warsmann.

Le nombre de candidats n'étant pas supérieur au nombre de sièges à pourvoir, M. Jean-Luc Warsmann est proclamé président de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Présidence de M. Jean-Luc Warsmann, président

Nomination des vice-présidents :

La Commission est saisie des candidatures de MM. Guy Geoffroy, Sébastien Huyghe et Alain Vidalies.

M. Michel Vaxès. Je souhaite faire écho aux propos de M. Jean-Claude Sandrier, président du groupe GDR, lors de son intervention dans l'hémicycle au moment de la nomination du Bureau de l'Assemblée nationale. Je regrette que l'adoption de la réforme constitutionnelle en juillet 2008 n'ait pas conduit à mieux respecter le pluralisme politique au sein des instances de l'Assemblée nationale. Si les groupes UMP et SRC acceptent de modifier leurs listes de candidats afin de permettre la représentation d'un membre du groupe GDR au sein du bureau de la Commission, je suis prêt à présenter une candidature au nom de mon groupe. Mais dans le cas contraire, je n'en présenterai pas, ne cherchant pas à reproduire la situation qui fut celle du bureau de la Commission il y a quelques années (*sourires*).

Après avoir demandé à MM. Guy Geoffroy, Sébastien Huyghe et Alain Vidalies si leurs candidatures étaient maintenues, le Président Jean-Luc Warsmann constate que le nombre des candidats n'était pas supérieur à celui des postes à pourvoir.

En conséquence, MM. Guy Geoffroy, Sébastien Huyghe et Alain Vidalies sont proclamés vice-présidents de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

Nomination des secrétaires :

La Commission est saisie des candidatures de MM. Jean-Christophe Lagarde, Philippe Gosselin et Philippe Vuilque.

Le nombre des candidats n'étant pas supérieur à celui des postes à pourvoir, MM. Jean-Christophe Lagarde, Philippe Gosselin et Philippe Vuilque sont proclamés secrétaires de la Commission, conformément à l'article 39, alinéa 4, du Règlement.

En conséquence, le Bureau de la Commission est ainsi constitué :

- Président : M. Jean-Luc Warsmann
- Vice-présidents : MM. Guy Geoffroy
Sébastien Huyghe
Alain Vidalies
- Secrétaires : MM. Jean-Christophe Lagarde
Philippe Gosselin
Philippe Vuilque

*

* *

La Commission examine, sur le rapport de M. Éric Ciotti, le projet de loi, adopté par le Sénat en première lecture, relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (n° 947).

M. Éric Ciotti, rapporteur. Le Sénat a modifié, le 5 juin 2008 le projet de loi relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 avril 2008.

Cette réforme refond entièrement les procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. En effet, la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme a critiqué cette procédure contestant son caractère équitable pour le justiciable et critiquant sa longueur excessive.

Afin de remédier à cette situation, le projet de loi clarifie les modalités d'ouverture des instances, en supprimant l'auto-saisine des juridictions financières et en confiant un rôle central au ministère public ; raccourcit les procédures, en supprimant notamment la règle traditionnelle du « double arrêt » ou du « double jugement » ; renforce l'équilibre de la procédure contentieuse en généralisant les audiences publiques contradictoires et en excluant le rapporteur et le ministère public du délibéré ; enfin modifie les règles relatives aux amendes, en supprimant les remises gracieuses dans ce domaine.

Au cours des débats en première lecture, les deux chambres du Parlement ont manifesté leur accord sur les grandes orientations de cette réforme. Ainsi, après une lecture dans chaque assemblée, sur les 36 articles que compte désormais le projet de loi, 24 ont été d'ores et déjà adoptés dans les mêmes termes. La navette ne porte donc plus que sur 12 articles.

De nombreuses dispositions du projet de loi ne restent en discussion que pour des motifs purement rédactionnels. Néanmoins, des divergences de fond se sont manifestées entre députés et sénateurs, d'une part sur la nouvelle procédure juridictionnelle applicable devant le juge financier (articles 11 et 21) et, d'autre part sur la modification du régime de la gestion de fait (articles 16 *bis* et 29 *ter*).

Les articles 11 et 21 du projet de loi, qui fixent la procédure juridictionnelle applicable respectivement devant la Cour des comptes et les CRC, ont fait l'objet de modifications importantes au Sénat s'agissant de la procédure de décharge des comptables publics à l'égard desquels le parquet n'a pas conclu à l'existence d'une charge.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait maintenu l'exigence d'une ordonnance rendue par le juge du siège pour qu'un comptable puisse être déchargé de sa gestion conformément aux conclusions du parquet, à l'issue de la phase initiale d'instruction. Elle avait en revanche, pour clarifier la procédure, supprimé la possibilité, laissée à l'ordonnateur et au comptable, de contester cette ordonnance de décharge devant la formation de jugement, car les voies de recours ordinaires paraissent suffisantes pour faire face à des contestations qui devraient rester très ponctuelles. Bien que cela n'ait pas été la décision initiale de sa commission des Lois, le Sénat a décidé de ramener de six à deux ans, à compter de la notification de l'examen des comptes, le délai de prescription permettant au comptable d'être déchargé d'office de sa gestion, à défaut d'ordonnance de décharge intervenue dans ce délai. Or, cette solution risquerait, comme l'a remarqué le rapporteur Bernard Saugey, lors de l'examen du projet de loi par le Sénat le 5 juin dernier, d'être plus favorable au comptable en cas de doute du magistrat du siège sur la régularité des comptes (ayant conduit à une absence de décharge) qu'en cas d'accord du siège comme du parquet sur cette régularité (ayant conduit le juge du siège à rendre une ordonnance de décharge), ce qui serait paradoxal. En effet, la décharge par prescription ne pourrait faire l'objet d'aucun recours, contrairement à la décharge par ordonnance du président de la formation de jugement.

Pour tenter d'éviter que des situations de doutes ne conduisent à de tels effets juridiques, il vous sera proposé de préciser par amendement que le président de la formation de jugement peut demander qu'un rapport complémentaire soit établi, afin que le parquet décide, au vu de celui-ci, de lui transmettre de nouvelles conclusions retenant une charge à l'encontre du comptable ou, au contraire, de maintenir ses premières conclusions n'en retenant aucune. Sans remettre en cause le monopole du parquet sur l'engagement des poursuites, cet aménagement ciblé permettrait de mieux prendre en compte l'hypothèse de réticences du juge du siège motivées par des anomalies comptables d'abord passées inaperçues.

Le Sénat n'a, en revanche, pas modifié la nouvelle procédure contentieuse applicable devant les juridictions financières, destinée à mieux prendre en compte les exigences d'équité et de transparence récemment rappelées par la Cour européenne des droits de l'homme. Un consensus politique entoure ainsi le choix du législateur de garantir lui-même la publicité des audiences, la collégialité des décisions, l'absence du rapporteur et du parquet au délibéré, ainsi que, comme l'avait décidé l'Assemblée nationale en première lecture, le droit de l'ordonnateur et du comptable qui le demandent d'accéder au dossier. Ces garanties sont une avancée importante pour mieux garantir le respect des règles de l'État de droit devant les juridictions non judiciaires et honorer ainsi les engagements de la France envers les autres États signataires de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Des divergences de vues entre les deux assemblées sont par ailleurs apparues sur la question de la gestion de fait.

Le Sénat a tout d'abord supprimé l'article 16 *bis*, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Charles de Courson.

Cet article avait pour objet de supprimer la procédure de reconnaissance d'utilité publique par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné des dépenses ayant donné lieu à gestion de fait. Cette procédure fait en effet l'objet de fortes critiques, liées à l'allongement des délais de jugement qu'elle induit et au caractère parfois politique des décisions de refus de reconnaissance de l'utilité publique de certaines dépenses. Tout en reconnaissant le bien fondé des critiques portées à l'encontre de la procédure actuelle, le Sénat a estimé que sa suppression porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, en permettant à la chambre régionale des comptes de se prononcer sur l'utilité publique de dépenses, en lieu et place de l'assemblée délibérante. Dans ces conditions, le Sénat a estimé préférable que cette question fasse l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics.

Cette argumentation est acceptable si, par cohérence, nous excluons du projet de loi l'ensemble des dispositions concernant le régime de responsabilité des gestionnaires publics. Dans ces conditions, nous ne pourrions pas suivre le Sénat qui a souhaité réduire, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, de 10 à 5 ans le délai de prescription en matière de gestion de fait. Ce délai avait déjà fait l'objet d'un considérable raccourcissement en 2001, puisqu'il était passé de 30 ans à 10 ans.

L'objectif affiché par le Sénat est d'harmoniser les délais de prescription avec le nouveau délai de 5 ans, adopté en matière civile par la loi du 17 juin 2008. Cependant, il semble difficile d'adopter le délai de droit commun en matière de gestion de fait, dans la mesure où il s'agit de gestions cachées qui ne peuvent être détectées qu'à l'occasion de contrôles approfondis de la part des juridictions financières. Or, le rythme des contrôles étant quadriennal, il est à craindre qu'un délai de prescription de cinq ans ne se traduise par une quasi-disparition des procédures de gestion de fait.

Sous réserve de l'adoption des quelques amendements qui devraient pouvoir être acceptés par le Sénat, je vous propose d'adopter le présent projet de loi. De la sorte, la réforme des procédures juridictionnelles pourra entrer en vigueur dans les meilleurs délais, mettant la France à l'abri de nouvelles condamnations par la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Bernard Derosier. Le Sénat a fait son travail en apportant au texte adopté par l'Assemblée des modifications significatives. Mais je me réjouis que les amendements présentés par le rapporteur sur les questions de la gestion de fait et de la prescription aient pour objet de revenir sinon à la lettre du moins à l'esprit du texte voté par l'Assemblée. Je regrette en revanche que le rapporteur ne propose pas de revenir sur la suppression par le Sénat de l'article 16 *bis*. En effet, cet article, qui supprimait la procédure de reconnaissance d'utilité publique par les assemblées délibérantes des dépenses réalisées en cas de gestion de fait d'une collectivité territoriale, constituait un progrès, dont la disparition du texte serait très regrettable.

M. René Dosière. Je partage les critiques exprimées par M. Bernard Derosier. L'article 16 *bis*, qui avait été proposé par un amendement de M. Charles de Courson, avait été adopté à l'unanimité. Cet article avait pour objet d'éviter des situations inégalitaires au sein des collectivités territoriales, voire même des règlements de comptes en cas de changement de majorité, le refus de voter une reconnaissance d'utilité publique pouvant constituer pour une nouvelle majorité le moyen d'obtenir des poursuites contre le gestionnaire de fait de la majorité précédente. Par ailleurs, l'argument de la libre administration des collectivités

territoriales n'est pas satisfaisant, dans la mesure où le texte voté par l'Assemblée remplaçait les délibérations de reconnaissance d'utilité publique par la possibilité pour les collectivités territoriales de voter un avis. Enfin, l'argument consistant à repousser cette réforme en raison de la présentation prochaine d'un texte général sur la réforme des règles comptables applicables aux collectivités territoriales n'est pas recevable, les textes généraux promis pour écarter les amendements parlementaires ne venant jamais en discussion. En revanche, il convient d'approuver l'amendement du rapporteur tendant à supprimer le raccourcissement à cinq ans du délai de prescription en matière de gestion de fait, qui constituait une amnistie de fait.

M. le rapporteur. La question de la suppression de la reconnaissance d'utilité publique par l'organe délibérant des dépenses ayant fait l'objet d'une déclaration pour gestion de fait a déjà soulevé des interrogations en première lecture. En réalité, s'il est vrai que cette procédure rallonge les délais et risque d'entraîner des décisions politiques, il ne faut pas non plus surestimer son importance puisque la décision prise ne s'impose pas dans tous les cas au juge des comptes. De plus, il faut tenir compte de l'argument selon lequel la suppression de cette procédure remettrait en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales, auquel le Sénat est très attaché. En effet, l'autorisation de la dépense est un fondement essentiel de ce principe. Dans ces conditions, le maintien de la suppression de l'article 16 *bis* pourra permettre d'aboutir à une position conforme entre deux assemblées.

Par ailleurs, l'existence d'une procédure de reconnaissance d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait est dépourvue de tout lien avec une prétendue amnistie déguisée dans ce domaine. À cet égard, comme l'a souligné M. René Dosière, la réduction, voulue par le Sénat, de dix à cinq ans de la durée de prescription en matière de gestion de fait constitue une question bien plus sensible.

La Commission passe ensuite à l'examen des articles restant en discussion dans le texte du Sénat.

Article 3 bis (nouveau) : (art. L. 131-5 du code des juridictions financières) : *Mise à jour terminologique du CJF :*

La Commission adopte l'article 3 bis sans modification.

Article 8 (art. L. 131-11 du code des juridictions financières) : *Modification du régime des amendes pour gestion de fait :*

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9 (art. L. 131-12 du code des juridictions financières) : *Suppression du droit de remise gracieuse du ministre chargé des comptes en matière d'amendes :*

La Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur, puis l'article 9 ainsi modifié.

Article 10 (chapitre I^{er} [nouveau] du titre IV du livre I^{er} de la première partie du CJF) : *Réorganisation des dispositions du CJF communes aux activités juridictionnelles et administratives de la Cour des comptes :*

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Article 11 (chapitre II [nouveau] du titre IV du livre I^{er} de la première partie du code des juridictions financières) : *Procédure juridictionnelle applicable devant la Cour des comptes* :

M. le rapporteur. Il convient, conformément au souhait exprimé lors des débats en première lecture à l'Assemblée nationale, de prendre en compte les causes d'une éventuelle réticence du magistrat du siège à rendre une ordonnance de décharge. Pour ce faire, l'amendement permet au président de la formation de jugement de demander qu'un rapport complémentaire soit transmis au parquet, afin que celui-ci révisé éventuellement ses premières conclusions tendant à décharger le comptable.

M. René Dosière. Cette procédure, en évitant tout vide juridique, semble effectivement préférable à celle proposée par le Sénat, qui ramène de six à deux ans le délai de prescription lorsque les conclusions favorables du parquet n'ont pas été suivies d'une ordonnance de décharge.

La Commission adopte cet amendement et l'article 11 ainsi modifié.

Article 16 bis (art. L. 231-4 du code des juridictions financières, art. L. 1612-19-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation) : *Suppression de la compétence reconnue à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale pour statuer sur l'utilité publique de dépenses ayant donné lieu à gestion de fait* :

La Commission maintient la suppression de l'article 16 bis.

Article 21 (chapitre II du titre IV du livre II de la première partie du code des juridictions financières) : *Procédure juridictionnelle applicable devant les CRC* :

La Commission adopte un amendement du rapporteur simplifiant et clarifiant la procédure permettant, devant les chambres régionales des comptes, de décharger un comptable public à l'initiative du ministère public.

Puis, elle adopte l'article 21 ainsi modifié.

Article 28 (art. L. 253-2 à L. 253-4, L. 254-4, L. 254-5, L. 256-1, L. 262-32 à L. 262-34, L. 262-37, L. 262-38, L. 262-54-1 [nouveau], L. 262-56 à L. 262-58, L. 272-33 à L. 272-36, L. 272-52, L. 272-52-1 [nouveau], L. 272-54 à L. 272-56 et L. 272-60 du code des juridictions financières) : *Coordinations relatives aux chambres régionales des comptes* :

La Commission adopte deux amendements du rapporteur simplifiant et clarifiant la procédure permettant, devant les chambres territoriales des comptes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, de décharger un comptable public à l'initiative du ministère public.

Puis, elle adopte l'article 28 ainsi modifié.

Article 29 bis (art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963) : *Coordinations à l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables :*

*La Commission **adopte** un amendement rédactionnel du rapporteur, puis **adopte** l'article 29 bis **ainsi modifié**.*

Article 29 ter (nouveau) : (art. L. 131-2, L. 231-3, L. 253-4, L. 262-33 et L. 272-35 du code des juridictions financières, art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963) : *Réduction à cinq ans du délai de prescription de l'action en responsabilité contre les comptables publics et les comptables de fait :*

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur tendant à maintenir à dix ans le délai de prescription en matière de gestion de fait que le Sénat a abaissé à cinq ans, puis **adopte** l'article 29 ter **ainsi modifié**.*

Article 30 : *Habilitation à étendre par ordonnance les dispositions de la loi à l'outre-mer :*

*La Commission **maintient la suppression** de l'article 30.*

Article 31 : *Dispositions transitoires :*

*La Commission **adopte** l'article 31 **sans modification**.*

*La Commission **adopte** le projet de loi **ainsi modifié**.*

La séance est levée à 11 h 30.

