



N° 772

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (N° 742) *portant modification de dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes,*

PAR M. ÉRIC CIOTTI,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : UNE COMPÉTENCE TRÈS ANCIENNE QUI NÉCESSITE DES ADAPTATIONS	9
A. LE JUGEMENT DES COMPTES : MISSION HISTORIQUE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES.....	9
B. LES CRITIQUES FORMULÉES À L'ÉGARD DES PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES ONT CONDUIT À DE PREMIÈRES ADAPTATIONS	12
II. UN PROJET DE LOI QUI APPORTE UNE MODERNISATION INDISPENSABLE AUX PROCÉDURES DEVANT LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES	14
A. LA CLARIFICATION DES MODALITÉS D'OUVERTURE DE L'INSTANCE	14
B. LA SIMPLIFICATION ET LE RACCOURCISSEMENT DES PROCÉDURES	15
C. LE RENFORCEMENT DE L'ÉQUILIBRE DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE....	17
1. L'ouverture aux parties d'un débat contradictoire et la publicité de l'audience.....	17
2. L'absence du rapporteur et du ministère public au délibéré	18
D. LA SUPPRESSION DES REMISES GRACIEUSES D'AMENDES.....	19
EXAMEN EN COMMISSION	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
<i>Article additionnel avant l'article 1^{er}</i> (art. L. 112-2, L. 212-10, L. 212-12, L. 212-14, L. 212-15, L. 241-2-1, L. 252-13, L. 252-17, L. 256-1, L. 262-24, L. 262-26, L. 262-43-1, L. 262-45-1, L. 262-56, L. 272-24, L. 272-26, L. 272-41-1, L. 272-43-1, L. 272-54 du code des juridictions financières) : Appellation du représentant du ministère public près les chambres régionales des comptes.....	23
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 111-1 du code des juridictions financières) : Compétence juridictionnelle de la Cour des comptes	24

<i>Article 2</i> (art. 131-1 du code des juridictions financières) : Délais de production des comptes par les comptables publics devant la Cour des comptes.....	25
<i>Article 3</i> (art. L. 131-2 du code des juridictions financières) : Procédures applicables aux comptables de fait	26
<i>Article 4</i> (art. L. 131-6 du code des juridictions financières) : Condamnation des comptables à l’amende pour retard	28
<i>Article 5</i> (art. L. 131-7 du code des juridictions financières) : Révision à la hausse du montant maximum des amendes pour retard	28
<i>Article 6</i> (art. L.131-8 du code des juridictions financières) : Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt ».....	30
<i>Article 7</i> (art. L. 131-10 du code des juridictions financières) : Non-application aux héritiers des amendes infligées aux comptables pour retard.....	30
<i>Article 8</i> (art. L. 131-11 du code des juridictions financières) : Modification du régime des amendes pour gestion de fait	32
<i>Article 9</i> (art. L. 131-12 du code des juridictions financières) : Suppression du droit de remise gracieuse du ministre chargé des comptes en matière d’amendes	34
<i>Article 10</i> (chapitre Ier [nouveau] du titre IV du livre Ier de la première partie du CJF) : Réorganisation des dispositions du CJF communes aux activités juridictionnelles et administratives de la Cour des comptes	37
<i>Article 11</i> (chapitre II [nouveau] du titre IV du livre Ier de la première partie du CJF) : Procédure applicable aux activités juridictionnelles de la Cour des comptes	37
<i>Article 12</i> (art. L. 212-15 du code des juridictions financières) : Coordination avec la généralisation de l’audience publique	46
<i>Article 13</i> (art. L. 222-6 du code des juridictions financières) : Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt ».....	46
<i>Article 14</i> (art. L. 231-1 du code des juridictions financières) : Délais de production des comptes par les comptables publics devant les chambres régionales des comptes.....	47
<i>Article 15</i> (art. L. 231-2 du code des juridictions financières) : Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt ».....	47
<i>Article 16</i> (art. L. 231-3 du code des juridictions financières) : Jugement des comptes des comptables de fait par les chambres régionales des comptes	48
<i>Article 17</i> (art. L. 231-9 du code des juridictions financières) : Coordination en matières d’apurement administratif.....	49
<i>Article 18</i> (art. L. 231-10 du code des juridictions financières) : Condamnation des comptables à l’amende par les chambres régionales des comptes.....	49
<i>Article 19</i> (chapitre Ier du titre IV du livre II de la première partie du CJF) : Réorganisation du chapitre Ier du titre IV du livre II du CJF.....	50
<i>Article 20</i> (art. L. 241-13 du CJF) : Coordination relative au déroulement des audiences des chambres régionales des comptes (CRC).....	50
<i>Article 21</i> (chapitre II du titre IV du livre II de la première partie du CJF) : Procédure applicable aux activités juridictionnelles des CRC.....	51
<i>Article 22</i> (chapitre III du titre IV du livre II de la première partie du CJF) : Regroupement des dispositions relatives aux activités administratives des CRC	53
<i>Article 23</i> (chapitre IV [nouveau] du titre IV du livre II de la première partie du CJF) : Déplacement des dispositions relatives au contrôle budgétaire au sein du titre IV du livre II du CJF	54

<i>Article 24</i> (chapitre V [nouveau] du titre IV du livre II de la première partie du CJF) : Déplacement des dispositions relatives aux voies de recours au sein du titre IV du livre II du CJF	54
<i>Article 25</i> (art. L. 243-1 du CJF) : Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »	55
<i>Article 26</i> (art. L. 243-2 du CJF) : Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »	56
<i>Article 27</i> (art. L. 243-3 du CJF) : Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »	56
<i>Article 28</i> (art. L. 254-4 et L. 256-1 du CJF) : Coordination relative à l’outre-mer.....	57
<i>Article 29</i> (art. L.131-13, L. 140-7, L. 231-5, L. 231-6 et L. 231-12 du code des juridictions financières) : Abrogation d’articles devenus inutiles.....	58
<i>Article additionnel après l’article 29</i> (art. 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963) : Coordination en matière de non cumul d’amendes pour gestion de fait et de sanctions pénales.....	58
<i>Article 30</i> : Habilitation à étendre par ordonnance les dispositions de la loi à l’outre-mer..	59
<i>Article 31</i> : Dispositions transitoires.....	60
TABLEAU COMPARATIF	61
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	83
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	85
PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	87

Mesdames, Messieurs,

Les juridictions financières — Cour des comptes et chambres régionales des comptes — jouent un rôle majeur dans le contrôle de l'argent public que reflète la couverture médiatique du rapport annuel de la Cour des comptes dans la presse nationale, ou des observations des chambres régionales des comptes à l'égard de la gestion des collectivités territoriales, dans la presse locale.

Pourtant, si la visibilité des juridictions financières repose d'abord sur leurs activités de contrôle de la gestion publique, leur statut de juridiction s'explique par leurs compétences juridictionnelles en matière de jugement des comptes des comptables publics. Cette compétence historique, souvent méconnue, est donc déterminante puisqu'elle justifie le caractère juridictionnel de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, qui fonde leur indépendance et leur impartialité. Ainsi, même si les membres des juridictions financières exercent principalement des missions non juridictionnelles (examen de la gestion, contrôle budgétaire, appui aux assemblées parlementaires), leur qualité de magistrat leur permet de réaliser ces missions en toute indépendance.

Pourtant, des arrêts récents de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) ont remis en cause les caractéristiques des procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes, contestant leur caractère équitable pour le justiciable et critiquant leur longueur excessive. Le présent projet de loi constitue une réponse à cette situation, en refondant entièrement les procédures juridictionnelles devant les juridictions financières. Le Gouvernement a en effet fait le choix d'une refonte globale, fondée sur la généralisation de l'audience publique et le raccourcissement des délais devant l'ensemble des juridictions financières, allant ainsi au-delà des exigences de la CEDH.

Dans ces conditions, une intervention rapide du législateur était indispensable afin de rendre les procédures juridictionnelles devant les juridictions financières conformes aux stipulations de la Convention européenne de

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Pour autant, cette réforme de grande ampleur des missions juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes n'est que la première étape d'une réforme d'ensemble des juridictions financières, annoncée par le Président de la République lors de la séance solennelle organisée à l'occasion de la commémoration du bicentenaire de la Cour des comptes le 5 novembre 2007.

Cette « révolution dans le contrôle des deniers publics » touchera *« tout à la fois aux principes de notre comptabilité publique, au contrôle et à la mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs, au contrôle de légalité et aux pouvoirs et à l'organisation des juridictions financières »*. Ainsi les réflexions en cours pourraient conduire les juridictions financières à remplir une nouvelle mission de certification des comptes des collectivités territoriales et à se prononcer de manière accrue sur la responsabilité des gestionnaires, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Pour réaliser ces nouvelles missions, il serait envisagé de réorganiser le réseau des Chambres régionales des comptes, ce qui pourrait passer par le regroupement de certaines d'entre elles.

Encore au stade de la réflexion, cette réforme nécessitera concertation et débat avant d'aboutir. À l'inverse, la réforme des procédures juridictionnelles dont nous débattons aujourd'hui doit entrer en vigueur dans les plus brefs délais. C'est pourquoi il n'était pas possible d'attendre la réforme d'ampleur annoncée des juridictions financières pour moderniser les procédures contentieuses devant celle-ci.

I. LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS PAR LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES : UNE COMPÉTENCE TRÈS ANCIENNE QUI NÉCESSITE DES ADAPTATIONS

A. LE JUGEMENT DES COMPTES : MISSION HISTORIQUE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

● La fonction de juger les comptes des comptables était historiquement la première mission de la Cour des comptes lors de sa création en 1807. Il s'agissait alors de sa mission unique, ce qui n'était pas le cas de l'institution qui occupait cette fonction sous l'Ancien régime, la Chambre des comptes de Paris. Le rôle de cette dernière avait été formalisé par l'ordonnance du 26 février 1464 : ses compétences étaient en effet particulièrement larges (jugement des comptes, enregistrement des actes royaux ayant une incidence financière, enregistrement des actes relatifs à la propriété du domaine royal, droit de remontrance sur la gestion...).

La loi du 16 septembre 1807 est la traduction de la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables, puisqu'il est alors interdit à la Cour des comptes de se prononcer sur la gestion des ordonnateurs, sa seule mission étant de régler et d'apurer les comptes qui lui sont présentés par les comptables.

● Aujourd'hui, les juridictions financières ont reçu d'autres missions (contrôle de gestion, contrôle budgétaire des collectivités territoriales, assistance au Parlement) mais le jugement des comptes des comptables reste l'une de leurs missions fondamentales :

— la Cour des comptes est chargée du jugement en premier et dernier ressort, susceptible d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État, des comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes et de l'apurement administratif de certains comptes par les comptables supérieurs du Trésor⁽¹⁾. La Cour est par ailleurs juge d'appel des jugements prononcés par les chambres régionales des comptes (CRC) ;

— les chambres régionales des comptes jugent les comptes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics⁽²⁾, ainsi que ceux des

(1) En ce qui concerne les comptes de l'État, il faut préciser que la Cour ne juge, sauf exception (receveurs des impôts et des douanes), que les comptes des comptables principaux (trésoriers payeurs généraux, payeur général du trésor...). En effet, l'article 14 du règlement général sur la comptabilité publique de 1962 distingue comptables principaux et comptables secondaires. Les opérations de ces derniers sont centralisées par un comptable principal, lequel rend ensuite ses comptes au juge financier.

(2) Les comptes des communes de moins de 3500 habitants et dont le montant des recettes est inférieur à 750 000 euros font l'objet d'un apurement administratif par le trésorier payeur général.

établissements publics nationaux (universités, chambres de commerce et d'industrie...) dont la Cour lui a délégué la compétence par arrêté du Premier président ⁽¹⁾.

Que ce soit devant la Cour ou devant les chambres régionales des comptes, la mission de jugement des comptes s'étend aux comptables de fait : c'est-à-dire les personnes qui, alors qu'elles n'avaient pas le titre de comptable public, sont intervenues dans la gestion des recettes et des dépenses de l'administration ou de l'organisme public. Ces personnes doivent alors remettre leurs comptes dans les mêmes conditions que les comptables patents.

● Le contrôle juridictionnel porte sur la régularité et l'exactitude des comptes que doivent présenter les comptables publics dans les délais réglementaires et dans les formes prescrites. La responsabilité pécuniaire personnelle des comptables publics peut être engagée en cas de manquement. Toutefois, comme l'explique M. Christian Descheemaeker ⁽²⁾, « *le juge des comptes n'a pas, sauf exception, à apprécier la faute du comptable, mais à constater qu'une dépense irrégulière a été payée ou qu'une recette n'a pas été recouvrée : c'est ce que veut exprimer la formule célèbre, quoique trop réductrice, « la Cour des comptes juge les comptes, non les comptables ».* *Le juge des comptes n'a pas davantage pour mission de sanctionner seulement les préjudices subis par les organismes du fait de leurs comptables publics. Un comptable public sera donc mis en débet s'il a payé une dépense qui n'aurait pas dû être réglée aussi bien que s'il a payé une dépense alors que les crédits budgétaires étaient épuisés ; le paiement n'entraîne pourtant un préjudice financier que dans le premier cas.* ».

Les juridictions financières analysent les comptes et les pièces justificatives que les comptables publics sont tenus de produire annuellement. Elles vérifient si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles en vigueur. Par un jugement (CRC) ou un arrêt (Cour des comptes), elles donnent *décharge* au comptable si les comptes sont réguliers ⁽³⁾, elles le mettent en *débet* si des recettes n'ont pas été recouvrées ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. Dans cette dernière hypothèse, le comptable est tenu de reverser le débet dans la caisse de la personne publique lésée, à partir de ses deniers personnels ⁽⁴⁾.

Cependant, le ministre des finances a la possibilité, qu'il utilise très fréquemment, d'accorder une remise gracieuse d'une partie ou de la totalité des sommes dues par le comptable. Si cette survivance de la « justice retenue » est

(1) Les articles L. 111-9 et L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF), issus de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes, précisent que la délégation porte sur une période de cinq ans, région par région, pour 13 catégories d'établissements publics.

(2) in La Cour des comptes, *La documentation française*, 2005, page 48.

(3) Lorsque la décision porte sur la gestion d'un comptable public qui a quitté son poste, il lui est donné quitus de sa gestion.

(4) Le II de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 fait obligation aux comptables « de constituer des garanties » avant leur entrée en fonction.

largement critiquée par la doctrine, elle permet de prendre en compte des éléments subjectifs (bonne foi du comptable, absence de préjudice pour l'administration...) expliquant l'existence d'un débet, alors que les juridictions financières doivent s'en tenir à des éléments objectifs relatifs aux comptes, sans considération du comportement du comptable ou des circonstances.

Jugement des comptes : les arrêts de la Cour des comptes

	2003	2004	2005	2006	2007
Arrêts	377	373	321	280	347
Arrêts d'appel	39	40	33	31	56
Amendes	2	3	3	1	0
Gestion de fait	22	14	10	14	14
Arrêts de débet	20	34	38	33	45

Source : rapport public annuel 2008 de la Cour des comptes.

Jugement des comptes par les Chambres régionales des comptes

	2003	2004	2005	2006	2007
Jugement des comptes des comptables publics :					
Nombre de jugements prononcés ⁽¹⁾	24 995	25 122	16 215	11 790	9 701
– dont nombre de débets prononcés	448	253	388	213	294
Gestion de fait :					
Nombre de jugements prononcés	43	48	63	78	55
Nombre de déclarations provisoires	12	10	22	16	21
Nombre de déclarations définitives	8	14	11	26	15
Nombre de débets prononcés	1	5	0	0	4
Condammations définitives à l'amende :					
Amendes pour retard dans la production des comptes ou la réponse aux injonctions	39	34	77	104	86
Amendes pour gestion de fait	8	10	2	3	15

⁽¹⁾ La loi du 21 décembre 2001 prévoyait qu'à partir de l'exercice 2002, les comptes des communes et établissements publics, au-dessous des seuils de 750 000 € de recettes ordinaires et de 3 500 habitants, ainsi que ceux de la totalité des associations syndicales autorisées (ASA) et des associations foncières de remembrement (AFR) seraient désormais soumis à l'apurement administratif des comptables supérieurs du Trésor. La diminution observée en 2002 du nombre de jugements était imputable aux premiers effets de ces transferts de compétence : les chambres ont en effet reporté certains jugements dans l'attente du dépôt des comptes de l'exercice 2001, afin d'inclure cet exercice dans leurs plans de vérification. Les statistiques pour 2003 et 2004 reflètent naturellement l'effet inverse : les chambres ont procédé au jugement d'un nombre élevé de comptabilités destinées à être transférées, en incluant des comptes de l'exercice 2001.

Source : rapport public annuel 2008 de la Cour des comptes.

B. LES CRITIQUES FORMULÉES À L'ÉGARD DES PROCÉDURES JURIDICTIONNELLES ONT CONDUIT À DE PREMIÈRES ADAPTATIONS

• La spécificité des procédures contentieuses devant les juridictions financières a longtemps pu faire penser que les stipulations de l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme relatives au droit au procès équitable n'étaient pas applicables à ce type de contentieux⁽¹⁾. La position traditionnelle du Conseil d'État était que « *la Cour des comptes, lorsqu'elle juge les comptes des comptables publics [...] ne statue pas en matière pénale et ne tranche pas de contestations sur des droits et obligations de caractère civil* ». ⁽²⁾ Dès lors, les comptables, patents ou de fait, n'étaient pas fondés à critiquer les caractéristiques de la procédure applicable devant les juridictions financières (longueur des délais, règle du double arrêt, caractère non systématique des audiences publiques, participation du rapporteur au délibéré...).

Dans un premier temps, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que l'article 6-1 de la Convention était applicable aux procédures de gestion de fait (CEDH, 7 octobre 2003, *Richard-Dubarry* et CEDH, 1^{er} juin 2004, *Richard-Dubarry c/ France* qui condamne la France pour délai excessif de la procédure). Le Conseil d'État a donc été contraint de modifier sa jurisprudence sur cette question. ⁽³⁾

En matière de gestion patente, l'application de l'article 6-1 pouvait paraître moins évidente dans la mesure où les comptables publics peuvent être considérés comme ayant pour mission la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques. Or, la CEDH acceptait d'écarter l'application de la convention aux « *litiges des agents publics dont l'emploi est caractéristique des activités spécifiques de l'administration publique dans la mesure où celle-ci agit comme détentrice de la puissance publique chargée de la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques* ». ⁽⁴⁾ Néanmoins, le juge de Strasbourg a considéré que pouvait être considéré comme un litige à caractère civil le contentieux contre les comptables publics des établissements publics locaux d'enseignement, par un arrêt *Martinie* du 13 janvier 2004. Si cette jurisprudence ne concerne pas tous les comptables patents, il semble pourtant que l'article 6-1 doive trouver à s'appliquer à l'ensemble des procédures contentieuses devant les juridictions financières. En effet, la CEDH est revenue récemment sur la jurisprudence *Pellegrin* ⁽⁵⁾ qui permettait d'écarter l'application de l'article 6-1 à la gestion patente.

(1) *L'article 6-1 s'applique aux contestations sur les droits et obligations de caractère civil et aux accusations en matière pénale.*

(2) *CE, 19 juin 1991, Ville d'Annecy contre Dussolier.*

(3) *CE, 30 décembre 2003, Richard et Beausoleil.*

(4) *CEDH, Pellegrin contre France, 1999.*

(5) *CEDH, 19 avril 2007, Eskelinen c/ Finlande : par cet arrêt la CEDH a estimé que « le simple fait que l'intéressé relève d'un secteur ou d'un service qui participe à l'exercice de la puissance publique n'est pas en soi déterminant » pour l'applicabilité de l'article 6, §1 de la CEDH ».*

• Compte tenu de l'application des stipulations de la CEDH au contentieux devant les juridictions financières, les règles de procédure doivent tenir compte de cette situation, afin d'éviter des condamnations de la France par la Cour de Strasbourg. Sans attendre le présent projet de loi, les procédures suivies devant les juridictions financières ont connu d'importantes évolutions afin d'assurer le droit à un procès équitable.

Dès 1996, les audiences publiques ont été introduites et le rapporteur exclu du délibéré dans les instances de condamnation à l'amende, pour sanctionner une gestion de fait ou un retard dans la production des comptes. En effet, s'agissant d'une procédure ayant le caractère d'une sanction, l'application de l'article 6-1 était évidente.

Cette pratique a ensuite été introduite dans le code des juridictions financières par la loi du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes⁽¹⁾. Cette même loi impose également la publicité des audiences et l'exclusion du rapporteur du délibéré s'agissant de la gestion de fait.

En dépit de ces avancées procédurales, les arrêts rendus par la CEDH imposaient de nouvelles adaptations des procédures devant les juridictions financières. Afin de tenir compte de cette situation, l'instruction du 16 mai 2006 du Premier président Philippe Séguin, reprise par l'ensemble des juridictions financières, précise les adaptations à apporter aux procédures :

— les stipulations de l'article 6-1 de la Convention doivent s'appliquer à la mise en débet de tous les comptables, en première instance comme en appel ;

— l'audience publique doit être systématique avant tout jugement de mise en débet ;

— le rapport ainsi que les conclusions du parquet sont communicables aux parties avant l'audience ;

— le rapporteur et le représentant du parquet sont exclus du délibéré.

Comme le soulignent les professeurs Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, « l'instruction prend déjà le parti d'aller au-delà des exigences posées par les arrêts *Martinie* »⁽²⁾. En effet, l'instruction décide d'une application des nouvelles procédures à l'ensemble des comptables patents, sans opérer de distinction au sein de cette catégorie. De plus, la généralisation de l'audience publique s'applique à tous les stades de la procédure, y compris en première instance, alors que le juge européen semblait ne l'exiger qu'en appel.

Les efforts réalisés par les juridictions financières pour tenir compte de la jurisprudence de la CEDH doivent être salués, mais ils ne constituent pas une base

(1) Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

(2) *Adapter les procédures devant les juridictions financières au XXI^e siècle*, AJDA, 2 avril 2007 (page 669).

juridique suffisante. Les professeurs Lascombe et Vandendriessche estiment par exemple que « *l'instruction doit être considérée comme une solution provisoire en attendant que le législateur intervienne pour en conforter les avancées. [...] Il est donc nécessaire que le code des juridictions financières soit revu en profondeur pour régler, une fois pour toutes les problèmes qui découlent de l'application de la CEDH aux procédures financières* »⁽¹⁾.

II. UN PROJET DE LOI QUI APPORTE UNE MODERNISATION INDISPENSABLE AUX PROCÉDURES DEVANT LES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

A. LA CLARIFICATION DES MODALITÉS D'OUVERTURE DE L'INSTANCE

Les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes (CRC) disposent d'une compétence d'ordre public pour juger les comptes des comptables publics. En effet, l'obligation faite aux personnes morales bénéficiant des deniers publics de déposer leurs comptes au greffe de ces juridictions financières entraîne nécessairement la saisine de plein droit du juge des comptes : aucune saisine du juge des comptes par un tiers n'est donc requise. Il convient par ailleurs de souligner que la loi accorde d'importants pouvoirs d'investigation aux magistrats de la Cour des comptes dans le cadre de leurs activités de contrôle, puisque l'article L. 140-1 du CJF précise que « *la Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle* ». Les procédures juridictionnelles engagées devant la Cour des comptes ou les CRC à l'encontre des comptables patents comme des comptables de fait débutent par la rédaction d'un rapport d'instruction, soit à l'occasion d'un contrôle de gestion ayant mis en évidence des irrégularités comptables, soit en vue d'un jugement des comptes. Ce rapport est ensuite déposé au greffe de la juridiction et transmis à son parquet.

Le projet de loi propose de clarifier les modalités d'ouverture de l'instance contentieuse, en distinguant plus nettement le rôle des différents magistrats financiers intervenant dans la procédure juridictionnelle. À l'issue de l'instruction confiée au rapporteur, le magistrat indépendant représentant le ministère public (dénommé procureur général ou commissaire du gouvernement selon qu'il s'agit de la Cour des comptes ou d'une CRC) présente actuellement des conclusions sur laquelle la juridiction délibère sans audience publique : si elle retient une charge à l'encontre du comptable, elle rend un jugement provisoire, auquel le comptable et l'ordonnateur concernés pourront répondre. Ce n'est donc qu'à compter de ce premier jugement que ces derniers sont avertis des charges motivant les poursuites engagées.

(1) *Idem* (page 669).

La logique retenue dans le projet de loi s'éloigne de cette organisation traditionnelle des juridictions financières, en renforçant sensiblement le rôle du parquet sur l'engagement des poursuites, tout en l'éloignant des formations de jugement dont l'impartialité doit être garantie (*voir II C 2*). La décision du ministère public est déterminante :

— s'il conclut à l'absence de charge, le comptable pourra être déchargé de sa gestion par une simple ordonnance rendue par le président de la formation de jugement ;

— si, à l'inverse, il conclut à l'existence de charges, il devra désormais prendre un réquisitoire, communiqué au comptable concerné afin que celui-ci sache ce qui lui est reproché et puisse organiser sa défense avant tout jugement. À compter de ce réquisitoire, la procédure devenue contentieuse est pleinement contradictoire : l'instruction repose sur des échanges avec le comptable, par écrit et, s'il le demande, par oral. La juridiction ne rendra donc un jugement qu'à l'issue de cette instruction contradictoire, après la rédaction par le rapporteur d'un second rapport à fin de jugement et au vu des conclusions du ministère public.

Cette nouvelle organisation apparaît nettement plus conforme à la conception habituelle des juridictions telle que l'exprime la CEDH. Celle-ci considère en effet que l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, s'applique pleinement aux procédures contentieuses devant les juridictions financières et que l'on ne peut respecter le droit du justiciable à un « *procès équitable* » que si les fonctions d'instruction, d'accusation et de jugement sont bien séparées. Comme le soulignent les professeurs Michel Lascombe et Xavier Vandriessche, « *la théorie des apparences, consacrée par l'arrêt Martinie* ⁽¹⁾, conduit à penser que la CEDH pourrait être sensible à l'argumentation d'un *présupposé comptable de fait qui se plaindrait d'un préjugement lors de la décision provisoire* » ⁽²⁾ de la juridiction financière, alors même qu'il n'a pas encore été en mesure de se défendre à ce stade.

B. LA SIMPLIFICATION ET LE RACCOURCISSEMENT DES PROCÉDURES

Il convient de rappeler que l'article 6 de la Convention précitée confère à tout ressortissant des États signataires un « *droit au procès équitable* ». Ce dernier implique que les personnes accusées d'une infraction, en matière civile comme pénale, sont présumées innocentes et doivent pouvoir être « *entendues équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi* ».

Le projet de loi vise d'abord à mieux prendre en compte l'exigence de jugement dans un « *délai raisonnable* » pour les juridictions financières, la France

(1) *Arrêt Martinie c/ France rendu le 12 avril 2006 par la CEDH.*

(2) « Adapter les procédures devant les juridictions financières au XXI^e siècle », *article de MM. Michel Lascombe et Xavier Vandriessche, AJDA, 2 avril 2007.*

ayant été condamnée par la CEDH à plusieurs reprises au cours des dernières années en raison de la longueur excessive des procédures contentieuses devant ses juridictions financières⁽¹⁾. Il convient par ailleurs de rappeler que la CEDH a jugé⁽²⁾ que l'article 6 de la Convention est applicable à l'ensemble de leurs procédures contentieuses, et non aux seules procédures relatives à la gestion de fait.

Le maintien de la procédure dite du « double arrêt », vieille de plus de deux siècles⁽³⁾, contribue aujourd'hui à l'allongement excessif des procédures. Certes, le fait de dresser la liste des points de litige par un arrêt provisoire, de façon à permettre au comptable de fournir les explications et justifications nécessaires à sa défense, avant le jugement définitif, vise à conférer un caractère contradictoire à la procédure. Cette organisation particulière explique d'ailleurs que le CJF n'oblige pas actuellement le rapporteur à convoquer le comptable en cours d'instruction ni à l'informer de la possibilité d'être assisté d'un avocat.

Toutefois, la CEDH a noté, dans la décision précitée du 12 décembre 2006, que « *si la multiplication des étapes procédurales qui caractérise la procédure financière vise notamment à protéger les droits de la défense du comptable de fait, elle a l'effet paradoxal de se retourner contre lui en prolongeant la procédure de manière excessive* ».

Le projet de loi propose de simplifier la procédure en prévoyant, lorsque le parquet a relevé une irrégularité dans les comptes contrôlés – dans le cas contraire, décharge de sa gestion est donnée au comptable par ordonnance –, qu'une instruction contradictoire est menée, avant l'intervention d'un seul et même jugement. Un tel changement constitue un bouleversement majeur dans l'activité contentieuse des juridictions financières, qui se rapprocherait à cet égard du droit commun des juridictions. Cette réforme radicale est salutaire, car la clarté du système proposé devrait conduire à l'accélération attendue du règlement des procédures.

Pour autant, l'architecture proposée par le projet de loi pour la décharge du comptable demeure perfectible. En effet, le projet de loi prévoit que le président de la formation de jugement ayant rendu l'ordonnance de décharge pourra la réexaminer et, le cas échéant, la retirer si le comptable ou l'ordonnateur auxquels elle a été notifiée la contestent – dans un délai d'ailleurs non précisé (même si l'exposé des motifs du projet de loi évoque un délai d'un mois). Or, les jugements de décharge sont très rarement contestés aujourd'hui et, dans le cadre de la nouvelle procédure, les voies de recours ordinaires demeureront ouvertes pour cette ordonnance comme pour toute décision juridictionnelle des CRC ou de la Cour des comptes.

(1) CEDH, 1^{er} juin 2004, Richard-Dubarry c/ France et CEDH, 12 décembre 2006, Siffre, Ecoffet et Bernardini c/ France.

(2) CEDH, 19 avril 2007, Eskelinen c/ Finlande.

(3) Cette règle fut en effet instaurée par l'arrêté des consuls du 29 frimaire de l'an IX.

Il vous sera donc proposé par amendement de privilégier la clarté et l'efficacité des procédures juridictionnelles, en supprimant cette possibilité additionnelle de contestation de l'ordonnance de décharge.

C. LE RENFORCEMENT DE L'ÉQUILIBRE DE LA PROCÉDURE CONTENTIEUSE

Le projet de loi vise non seulement à clarifier les conditions dans lesquelles une procédure contentieuse peut être ouverte à l'encontre d'un comptable devant une juridiction financière et à juger celui-ci dans un délai raisonnable, mais aussi à lui garantir une procédure plus équilibrée, à la fois contradictoire et impartiale. Ainsi, conformément aux exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la loi établira désormais le droit du justiciable à préparer efficacement sa défense, en recevant les informations nécessaires et en exprimant son point de vue avant comme pendant l'audience publique, tandis que le rapporteur et le ministère public seront écartés du délibéré.

1. L'ouverture aux parties d'un débat contradictoire et la publicité de l'audience

Il convient de rappeler que, dans l'arrêt *Martinie c/ France* du 12 avril 2006, la CEDH a estimé que le respect du caractère contradictoire de la procédure supposait que le comptable patent comme le comptable de fait puisse « solliciter une audience publique devant la Cour des comptes ». ⁽¹⁾

Le projet de loi est plus audacieux encore en matière de transparence, puisqu'il systématise la publicité de l'audience pour toutes les procédures contentieuses devant les juridictions financières (sauf menace pour l'ordre public, l'intimité des personnes ou les secrets protégés par la loi), alors que les articles L. 140-7 et L. 241-13 du CJF, issus de la loi du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes ⁽²⁾, réservent actuellement cette publicité aux cas de gestion de fait et de condamnation à l'amende. Ce choix est pleinement en accord avec la lettre de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽³⁾ et devrait éviter à la France toute nouvelle condamnation par la CEDH sur ce fondement.

Toutefois, la publicité de l'audience, si elle est nécessaire, n'est pas pour autant suffisante pour assurer le caractère contradictoire et équilibré de l'ensemble

(1) Dans cette décision, la CEDH a noté que le déséquilibre entre les armes des parties était « accentué par le fait que l'audience n'est pas publique et se déroule en conséquence en dehors de tout contrôle non seulement du comptable concerné mais aussi du public ».

(2) Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux CRC et à la Cour des comptes.

(3) L'article 6-1 de la Convention permet de déroger à la publicité de l'audience « pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

de la procédure contentieuse. En effet, la CEDH considère que celle-ci ne peut être équitable que si les parties sont en mesure de contredire efficacement à l'audience le point de vue exposé par le ministère public, ce qui suppose qu'elles aient préalablement connaissance du rapport d'instruction et des conclusions du parquet. L'arrêt précité du 12 avril 2006 rappelle ainsi que « *la notion de procès équitable implique [...] le droit [des parties] de prendre connaissance de toute pièce ou observation soumise au juge, fut-ce par un magistrat indépendant, en vue d'influencer sa décision, et de la discuter* ». La CEDH a estimé qu'à cet égard, « *la transmission du rapport du rapporteur au procureur, à l'exclusion notamment du comptable, est problématique, dès lors que ce rapport comporte un avis sur le fond* » : d'une manière générale, l'égalité des armes entre les parties n'était pas assurée, car la procédure était déséquilibrée au profit du parquet, qui pouvait entendre préalablement le rapporteur et s'exprimer à l'audience sans être contredit par le comptable.

Afin de respecter pleinement les exigences de l'article 6-1 de la Convention, il vous sera proposé par amendement de consacrer dans la loi la nouvelle pratique des juridictions financières, autorisant les parties à demander que les rapports d'instruction et les conclusions du parquet leur soient communiqués avant l'audience publique. Ce droit, non encore reconnu par la loi ⁽¹⁾, constitue une garantie procédurale essentielle pour le respect du « *droit au procès équitable* » dans le cas particulier des juridictions financières ⁽²⁾ et, en conséquence, relève bien, dans notre hiérarchie des normes, du niveau législatif – même si ses modalités d'exercice ont naturellement vocation à être précisées par voie réglementaire.

2. L'absence du rapporteur et du ministère public au délibéré

Si la loi exclut, depuis la loi précitée du 21 décembre 2001, la présence du rapporteur au délibéré de la formation de jugement de la Cour des comptes en cas de gestion de fait ou de condamnation à l'amende, cette restriction apparaît aujourd'hui nettement insuffisante pour satisfaire les exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ainsi, dans l'arrêt *Martinie c/ France* du 12 avril 2006, la CEDH a jugé les procédures applicables au comptable devant les juridictions financières françaises déséquilibrées au détriment de celui-ci, du fait de la place trop importante reconnue au parquet dans la procédure. Ainsi, la présence du représentant du ministère public à l'audience, ajoutée à son information préalable par le rapporteur et à sa participation aux débats à l'audience sans contradiction

(1) *Les documents émanant d'une juridiction ou établis à l'occasion d'une procédure juridictionnelle ne sont pas inclus dans le champ d'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.*

(2) *À cet égard, il convient de rappeler que la situation des juridictions financières n'est pas comparable à celle des juridictions administratives.*

possible par le comptable, porte atteinte au caractère équitable de l'ensemble de la procédure.

En outre, la CEDH a confirmé, dans un arrêt du 10 mai 2007⁽¹⁾, que le caractère équitable de la procédure n'était pas davantage assuré dès lors que le commissaire du gouvernement prenait part au débat même sans voter lors du délibéré : la distinction subtile entre présence active (participation) et passive (assistance) du parquet au délibéré doit être écartée. La juridiction européenne considère explicitement que toute présence au délibéré du commissaire du gouvernement comme du rapporteur pourrait leur permettre d'« *exercer une influence sur l'issue du délibéré* »⁽²⁾ au détriment du justiciable, ce qui est contraire à l'article 6-1 de la Convention. Aussi est-il préférable, comme le prévoit le projet de loi, de disposer que le rapporteur comme le ministère public sont absents au délibéré.

D. LA SUPPRESSION DES REMISES GRACIEUSES D'AMENDES

Le ministre chargé des comptes publics joue un rôle très important à l'égard de l'exécution des décisions prises par les juridictions financières. En effet, celui-ci dispose du pouvoir de remettre gracieusement les débet et amendes prononcés par le juge des comptes à l'égard d'un comptable. Certains voient dans cette pratique une persistance de la « justice retenue », abandonnée pour la juridiction administrative en 1872. De fait, l'importance de ce pouvoir, largement utilisé par le ministre, suscite d'importantes critiques au regard des principes d'indépendance de la juridiction, qui voient ses décisions réformées par le pouvoir exécutif, et de séparation des pouvoirs.

Certes, en matière de débet, la possibilité pour le ministre de remettre gracieusement les sommes dues permet de tenir compte de circonstances particulières et du comportement du comptable, alors que le juge financier ne se prononce que sur des éléments objectifs puisqu'il est juge des comptes et non juge des comptables.

En revanche, dans le domaine des amendes, qui ont le caractère d'une sanction, l'immixtion du pouvoir exécutif n'a pas de justification, ce qui a conduit le présent projet de loi à en proposer la suppression (article 9). Dans le même temps, l'article 8 du projet de loi permet au juge financier, lorsqu'il se prononce en matière d'amendes, de prendre en compte des éléments subjectifs liés au comportement du comptable de fait, afin d'adapter le quantum de l'amende à la gravité du manquement constaté.

(1) CEDH, 10 mai 2007, Tedesco c/ France.

(2) Arrêt Martinie c/ France du 12 avril 2006.

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 2 avril 2008. Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a eu lieu.

M. René Dosière a jugé que le projet de loi, qui permettra de mettre le droit français en conformité avec la jurisprudence de la CEDH relative à la procédure devant les juridictions financières, n'appelle pas de critiques particulières.

Il s'est néanmoins interrogé sur les raisons de la précipitation avec laquelle ce projet de loi a été inscrit à l'ordre du jour, ne permettant même pas de disposer du texte adopté par le Conseil des ministres lors des auditions organisées par le rapporteur.

Il a également souhaité connaître les raisons de l'absence d'approbation du projet de loi par le Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes.

Il a souligné l'attachement des membres du groupe socialiste au fonctionnement des chambres régionales et chambres territoriales des comptes, qui sont l'un des organismes fondateurs de la décentralisation. Elles ont permis d'exercer un contrôle efficace sur les finances des collectivités territoriales - qui n'était auparavant assuré que de manière imparfaite par la Cour des comptes - et leur rôle est décisif pour identifier les collectivités subissant des malversations - comme en attestent les exemples célèbres de la ville de Nice ou de celle d'Angoulême. Il a considéré que la défense des chambres régionales et territoriales des comptes et des moyens dont elles disposent est nécessaire.

Il a enfin regretté que l'article 30 du projet de loi renvoie à une ordonnance à prendre dans un délai de six mois, l'adoption des dispositions nécessaires pour l'application de la loi aux chambres territoriales des comptes des collectivités d'outre-mer, alors que ces collectivités ont tout particulièrement un besoin urgent d'un contrôle juridictionnel exercé par le juge financier.

Le rapporteur s'est tout d'abord félicité que ce texte n'appelle pas de critique globale. Il a lui aussi fait part de son attachement aux procédures de contrôle des comptes publics, notamment par les chambres régionales des comptes. S'agissant de la gestion de fait, au-delà des exemples cités par M. René Dosière, il a rappelé que des élus de toute tendance ont été sanctionnés par des CRC, comme le montre par exemple l'arrêt Bernardini et Siffre de la CEDH. Dans cette affaire, le président du Conseil général des Bouches-du-Rhône avait été déclaré automatiquement inéligible en raison d'une déclaration de gestion de fait, sanction supprimée par la loi du 21 décembre 2001.

Le rapporteur a ensuite indiqué que le Premier président de Cour des comptes, M. Philippe Séguin, avait souligné le risque d'insécurité juridique pesant sur l'ensemble des arrêts pris par la Cour des comptes en méconnaissance de la

jurisprudence de la CEDH. Dans ces conditions, une intervention rapide du législateur était impérative.

Concernant l'avis partagé rendu par le Conseil supérieur des chambres régionales et territoriales des comptes, il s'explique largement par le contexte de la préparation d'une réforme d'ampleur des juridictions financières annoncée par le président de la République, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes. Il est en effet envisagé de donner de nouvelles compétences aux juridictions financières, notamment en matière de certification des comptes des collectivités territoriales. Compte tenu de cette extension du champ de compétence des CRC, une réparation géographique plus adaptée sera alors nécessaire, qui est à l'origine d'inquiétudes au sein de la magistrature financière.

Le rapporteur a enfin expliqué que le recours aux ordonnances pour adapter les dispositions du projet de loi dans les collectivités d'outre-mer se justifiait par la nécessité de tenir compte des spécificités des procédures devant les chambres territoriales des comptes. Ces procédures ont d'ailleurs fait l'objet de modifications par de récents textes législatifs afin d'améliorer encore la transparence de la gestion publique dans ces collectivités.

La Commission est ensuite passée à l'examen des articles du projet de loi.

*
* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article 1^{er}

(art. L. 112-2, L. 212-10, L. 212-12, L. 212-14, L. 212-15, L. ; 241-2-1, L. 252-13, L. 252-17, L. 256-1, L. 262-24, L. 262-26, L. 262-43-1, L. 262-45-1, L. 262-56, L. 272-24, L. 272-26, L. 272-41-1, L. 272-43-1, L. 272-54 du code des juridictions financières)

Appellation du représentant du ministère public près les chambres régionales des comptes

Le présent projet de loi modifie les procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes en distinguant strictement les fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement. Dans ce cadre, le ministère public près les juridictions financières se verra offrir un rôle prépondérant dans le déclenchement des procédures contentieuses. Cependant, il faut rappeler que le ministère public près les juridictions financières est indépendant, est qu'il est totalement autonome par rapport aux parquets judiciaires. Ainsi les membres du ministère public de la Cour des comptes et des CRC ne peuvent recevoir aucune instruction de la part de l'exécutif.

Ainsi, l'appellation de « commissaire du Gouvernement » donnée aux représentants du ministère public près les chambres régionales des comptes est inadaptée, s'agissant de magistrats totalement indépendants, dont le rôle se distingue par ailleurs des commissaires du gouvernement auprès des juridictions administratives. Le Conseil d'État lui-même envisage de modifier l'appellation du commissaire du Gouvernement.

Il est donc proposé de supprimer les références au « commissaire du Gouvernement » au sein de la partie législative du code des juridictions financières, afin de les remplacer par une référence plus neutre au « ministère public ». En effet, conformément à la jurisprudence du conseil constitutionnel, la dénomination d'une institution ne relève pas du pouvoir législatif⁽¹⁾. Le pouvoir réglementaire pourra donc, s'il le juge utile, modifier l'appellation de commissaire du Gouvernement devant les juridictions financières pour lui substituer une appellation plus conforme au nouveau rôle important donnée au parquet par le présent projet de loi.

En conséquence, le rapporteur a présenté un amendement substituant, au sein de la partie législative du code des juridictions financières, la référence neutre de « représentant du ministère public » à celle de « commissaire du Gouvernement », dont l'appellation relève du pouvoir réglementaire.

La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 1**).

(1) Voir notamment la décision n° 2006-208 L du 30 novembre 2006 sur la nature juridique des mots « commissaire du gouvernement » figurant aux articles L. 7 et L. 522-1 du code de justice administrative.

Article 1^{er}

(art. L. 111-1 du code des juridictions financières)

Compétence juridictionnelle de la Cour des comptes

Cet article vise à adapter la définition du champ des compétences juridictionnelles de la Cour des comptes à la simplification de la procédure contentieuse applicable devant les chambres régionales et territoriales des comptes. L'article L. 111-1 du code des juridictions financières (CJF) précise actuellement que la Cour des comptes est chargée de juger les comptes des comptables publics, en complément des chambres régionales et territoriales des comptes dont elle peut examiner en appel les jugements définitifs.

Il convient de rappeler qu'il s'agit d'une compétence d'ordre public : la Cour des comptes peut se saisir, au titre de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ⁽¹⁾, de toutes les affaires mettant en jeu l'utilisation des deniers publics par des personnes soumises à son contrôle. Son activité juridictionnelle ne découle donc pas d'une demande formée par une partie ou le ministère public, contrairement à la plupart des juridictions. Cette juridiction spécialisée est saisie de plein droit, du fait du dépôt, à son greffe, des comptes des personnes morales qu'elle contrôle obligatoirement. D'une manière générale, ces magistrats financiers ont l'obligation d'ouvrir les comptes retraçant l'emploi des fonds publics, et de se prononcer sur ceux-ci, en fondant leurs décisions sur les éléments matériels qui leur sont soumis ⁽²⁾.

Il convient de mettre à jour la rédaction du second alinéa de l'article L. 111-1 du CJF, pour tenir compte de la suppression, à l'article 21 du projet de loi, du système dit du « double arrêt », en vertu duquel les chambres régionales et territoriales des comptes ne statuent définitivement sur les comptes qu'après un premier jugement provisoire. Rappelons que ce changement vise essentiellement à simplifier la procédure applicable à l'activité contentieuse des juridictions financières de premier ressort, ce qui devrait permettre de raccourcir les délais de jugement. Dans ces conditions, le projet de loi propose logiquement de substituer à la référence aux « *jugements prononcés à titre définitif* » celle aux « *décisions juridictionnelles rendues* » par les chambres régionales et territoriales des comptes, ce qui recouvre tant les ordonnances par lesquelles les comptables contrôlés pourront être déchargés de leur gestion que les jugements rendus à l'issue d'une instruction requise par le parquet.

La Commission a adopté l'article 1^{er} sans modification.

(1) *Cet article proclame que « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».*

(2) *Le juge des comptes est donc soumis à une véritable obligation de juger la régularité de l'utilisation des deniers publics et se doit, à ce titre, de dénoncer toutes les erreurs de paiement qu'il a constaté. Cette organisation, qui permet de satisfaire l'exigence constitutionnelle précitée, paraît la plus pertinente : l'utilisation de l'argent des contribuables appelle dans tous les cas un contrôle renforcé, d'une nature spécifique, assuré par un corps de magistrats spécialisés. Même si la loi ne précise pas explicitement qu'elle dispose d'une compétence d'ordre public pour juger les comptes publics, la Cour des comptes a déjà elle-même constaté l'illégalité d'une d'un décret affectant sa compétence (« Régie d'électricité de la Garde-Freinet et du Plan de la Tour », 28 juin 1927 et « Office scientifique et technique des pêches maritimes », 23 février 1930).*

Article 2

(art. 131-1 du code des juridictions financières)

Délais de production des comptes par les comptables publics devant la Cour des comptes

L'article 2 du projet de loi apporte des précisions limitées à l'article L. 131-1 du code juridictions financières (CJF) qui fonde l'obligation pour les comptables publics de produire leurs comptes de la Cour des comptes.

• Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 131-1 précise que relèvent de la Cour des comptes les comptables publics « *autres que ceux qui relèvent de la juridiction des chambres régionales et territoriales des comptes* »⁽¹⁾. Le projet de loi retient une définition plus positive en inversant la logique de la formulation qui devient : « *comptables qui relèvent de la juridiction de la Cour des comptes* ». Cette modification n'entraîne aucun changement des compétences de la Cour qui restent identiques et s'exercent à l'égard :

— des comptables principaux de l'État (trésoriers-payeurs généraux, contrôleurs budgétaires et comptables ministériels⁽²⁾...), au nombre de 116 en 2005 ;

— des receveurs des impôts (au nombre de 116) et des receveurs des douanes (43) bien qu'il s'agisse de comptables secondaires⁽³⁾ ;

— des comptables des établissements publics nationaux à caractère administratif et assimilés ainsi que des établissements publics à caractère industriel et commercial soumis aux règles de la comptabilité publique (villes nouvelles, opéra de Paris...) : soit en 2005, 409 EPA, 91 EPIC et 71 établissements publics de diffusion culturelle à l'étranger ;

— des comptables des groupements d'intérêt public (GIP), soit 340 en 2005.

• La nouvelle rédaction de l'article L. 131-1 a également pour objet de préciser, au sein de cet article, les délais dans lesquels les comptables doivent produire leurs comptes à la Cour. En effet, en l'absence de délais opposables, l'obligation qui est faite aux comptables publics de produire leurs comptes serait uniquement formelle.

Ainsi, il est précisé que les comptables doivent produire leurs comptes « *dans les délais fixés par décret en Conseil d'État* », formulation presque identique à celle actuellement utilisée au premier alinéa de l'article L. 140-7. De fait, l'article R. 131-2 dispose que « *les comptes sont produits annuellement à la*

(1) La compétence des CRC est définie par les articles L. 211-1 à L. 211-4 du CJF

(2) Ces comptables ont été créés par le décret n°2005-1429 du 18 novembre 2005, ils vont progressivement prendre une partie des compétences de la paierie générale du trésor et de l'agence centrale comptable du trésor, supprimées au 31 décembre 2007.

(3) La Cour tient sa compétence à leur égard du décret n°77-1017 du 1^{er} septembre 1977.

Cour des comptes, appuyés des pièces générales et justificatives, dans les conditions fixées par le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et les instructions prises pour son application ». Cependant, s'agissant du budget de l'État, l'article R. 131-2 précise que la Cour des comptes reçoit trimestriellement les pièces justificatives des recettes et des dépenses.

Ainsi, l'article 17 du règlement général sur la comptabilité publique indique que les comptables publics « *doivent rendre leurs comptes au moins une fois l'an* », et son article 143 prévoit que les comptes des comptables de l'État parviennent à la Cour avant le 31 juillet de l'année suivant celle au titre de laquelle ils sont établis. S'agissant des comptables des Établissements publics administratifs, l'article 187 du règlement général sur la comptabilité publique fixe au 31 octobre la date limite de présentation au juge financier des comptes de l'année précédente.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 3

(art. L. 131-2 du code des juridictions financières)

Procédures applicables aux comptables de fait

L'article 3 adapte la procédure applicable en matière de gestion de fait pour tenir compte des nouvelles règles procédurales introduites par le projet de loi.

La gestion de fait

« La gestion de fait est l'irrégularité qui se produit lorsqu'une personne physique ou morale s'imisce dans le maniement des deniers publics. Comme le droit de la comptabilité publique réserve cette tâche aux comptables publics, ainsi qu'aux agents de l'administration nommés régisseurs d'avance ou de recettes, il est logique que la Cour des comptes ait le pouvoir de soumettre les comptables (ou gestionnaires) de fait à des obligations analogues à celles des comptables « de droit » (ou patents) et de sanctionner ce manquement au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. »

source : La Cour des comptes, Christian Descheemaeker, La documentation française, 2005

● Le 1° de l'article 3 supprime les dispositions actuelles du deuxième alinéa de l'article L. 131-2, issues des lois des 2 décembre 1994 et 12 avril 1996 qui ont rendu la procédure applicable en matière de gestion de fait plus transparente et contradictoire. En effet, les personnes reconnues comptables de fait, notamment les élus pour lesquels les conséquences pouvaient être significatives⁽¹⁾, considéraient que la procédure, essentiellement écrite, ne

(1) Jusqu'à la loi du 21 décembre 2001, la reconnaissance de la qualité de comptable de fait emportait l'inéligibilité et la démission d'office de la personne concernée.

respectait pas suffisamment les droits de la défense. L'article L. 131-2 prévoit donc l'audition, à leur demande, des personnes déclarées comptables de fait avant l'arrêt définitif de gestion de fait, que ce soit en première instance ou en appel.

Dans la mesure où l'article 11 du présent projet de loi modifie en profondeur l'ensemble des procédures juridictionnelles devant la Cour, en unifiant les régimes applicables en matière de gestion patente et de gestion de fait, il n'est plus nécessaire de prévoir des dispositions spécifiques en matière de gestion de fait. En effet, le nouvel article L. 142-1 prévoit que la procédure devant la Cour des comptes est contradictoire s'agissant de l'ensemble des activités juridictionnelles.

Le deuxième alinéa de l'article L. 131-2 est ainsi remplacé par de nouvelles dispositions, qui ont un tout autre objet : elles visent à préciser les délais dans lesquels les personnes déclarées comptables de fait doivent produire leurs comptes à la Cour, afin de permettre à cette dernière de les juger. Actuellement, lorsque la Cour des comptes prend un arrêt définitif de déclaration de gestion de fait, l'arrêt est assorti d'une injonction de production du compte de ladite gestion de fait, dans un délai qu'elle fixe (2 à 3 mois généralement). Une fois ce compte rendu par le gestionnaire de fait, la Cour peut alors juger ce compte et prononcer éventuellement un débet ou quitus de la gestion. L'alinéa proposé par le projet de loi formalise donc la procédure existante d'injonction de présentation des comptes dans un délai déterminé.

- Le 2° de l'article 3 tire la conséquence de la suppression de l'auto-saisine du juge financier par les articles 11 et 21. En effet, désormais toute ouverture d'instance contentieuse suppose un réquisitoire préalable du parquet : il était donc indispensable de supprimer l'auto saisine en matière de gestion de fait, qui pouvait apparaître aux yeux du justiciable comme un préjugement.

Dans la procédure actuelle, il est possible pour une juridiction financière de s'autosaisir d'une gestion de fait, apparaissant par exemple à l'occasion du jugement d'un compte ou d'une autre gestion de fait. Le juge va alors prendre une décision provisoire de déclaration de gestion de fait qui va introduire l'instance. Certes, le présumé comptable de fait pourra alors faire valoir ses arguments puisque la procédure est contradictoire en matière de gestion de fait, mais il sera fondé à remettre en cause l'impartialité de la formation de jugement amenée à se prononcer définitivement sur l'existence d'une gestion de fait puisque c'est cette même formation qui a déclenché l'ensemble de la procédure.

Par conséquent, la référence à la possibilité pour le juge de se saisir d'office d'une gestion de fait est supprimée au troisième alinéa de l'article L. 131-2, qui concerne le délai de prescription.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 4

(art. L. 131-6 du code des juridictions financières)

Condamnation des comptables à l'amende pour retard

L'article L. 131-6 permet à la Cour des comptes, sur réquisition du ministère public, de condamner à l'amende les comptables qui ne rendent pas leurs comptes dans les délais prescrits.

L'article 4 du projet de loi n'apporte que des modifications rédactionnelles ou de cohérence à ces dispositions :

— la référence « *les comptables* » est remplacée par la référence plus précise : « *les comptables publics et les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait* ». Toutefois, la Cour dispose déjà de la possibilité de condamner à l'amende un comptable de fait qui dépasse les délais impartis pour présenter ses comptes⁽¹⁾, bien que la disposition actuelle ne semble s'appliquer qu'aux comptables patents. En effet, le X de l'article 60 de la loi n°63-156 de finances pour 1963 dispose que « *les gestions irrégulières entraînent, pour leurs auteurs, déclarés comptables de fait par la Cour des comptes, les mêmes obligations et responsabilités que les gestions patentées pour les comptables publics* ».

— la possibilité de condamner les comptables à l'amende pour retard dans les injonctions formulées lors d'un jugement sur les comptes du comptable est logiquement supprimée. L'article 11 du projet de loi modifie profondément la procédure devant la Cour des comptes en supprimant la règle du « double arrêt » : provisoire tout d'abord puis définitif. C'est au stade de l'arrêt provisoire que la Cour pouvait prononcer des injonctions à l'égard du comptable, afin de lui permettre de s'expliquer sur tel ou tel aspect de sa gestion. L'ensemble de la procédure étant désormais contradictoire, la règle du double arrêt a donc été supprimée, entraînant la disparition des injonctions qui accompagnaient le jugement provisoire.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 5

(art. L. 131-7 du code des juridictions financières)

Révision à la hausse du montant maximum des amendes pour retard

Cet article double le plafond annuel des amendes auxquelles peut être condamné un comptable pour retard dans la production de ses comptes.

L'article L. 131-7 précise que les taux maximum des amendes encourues en cas de retard dans la production des comptes ou dans les réponses aux injonctions formulées par un jugement provisoire sont fixés par voie

(1) Par exemple Cour des comptes, 11 juillet 1985, M. Frogier, Ancien gestionnaire du magasin d'approvisionnement des travaux publics du territoire de la Polynésie française.

réglementaire. Par coordination avec la suppression de la règle du double arrêt, la référence aux « injonctions » est donc également supprimée dans cet article, comme dans l'ensemble du code des juridictions financières.

Si la fixation du taux des amendes relève donc du pouvoir réglementaire, la loi détermine néanmoins le montant maximum pouvant être infligé à un même comptable à raison du retard accumulé dans l'ensemble des comptes d'un même exercice. Il s'agit en effet de tenir compte des postes comptables gérant un très grand nombre de petits comptes. Ce plafond est actuellement fixé par référence au traitement mensuel correspondant à l'indice 250 de la fonction publique, soit 1 139 euros au 1^{er} mars 2008. Le présent article propose de doubler ce plafond, en retenant comme référence l'indice 500 de la fonction publique, soit 2 278 euros.

Le doublement de ce taux ne devrait pas entraîner de condamnations à l'amende dépassant l'actuel plafond de 1 139 euros, celui-ci n'étant jamais atteint, compte tenu de la modicité des taux fixés par le pouvoir réglementaire. Cependant, d'après les informations communiquées à votre rapporteur, ces taux devraient être prochainement relevés par le pouvoir réglementaire, par cohérence avec l'augmentation législative du plafond.

Les articles D. 131-37 à D. 131-40 du CJF fixent en effet des taux peu élevés : 75 euros par compte et par mois de retard pour les comptables principaux de l'État (TPG principalement, mais la production des comptes de ces derniers est systématique), 22 euros par compte et par mois de retard pour les autres comptables justiciables du juge des comptes, 3 euros par compte et par mois pour les comptables relevant de l'apurement administratif. Le projet de décret en cours de rédaction pourrait entraîner un triplement de ces taux, qui pourrait atteindre 75 euros au lieu de 22 pour les comptes autres que ceux des comptables principaux de l'État.

L'augmentation du montant des amendes pour retard est nécessaire car il y a une distorsion entre le montant des amendes prononcées (quelques centaines d'euros) et les moyens procéduraux utilisés (réquisitoire du parquet, audience contradictoire, réunion de la formation collégiale au stade de l'arrêt provisoire puis de l'arrêt définitif). De fait, les condamnations à l'amende pour retard sont fort peu nombreuses : 3 en 2005, 1 en 2006 et aucune en 2007 à la Cour ; 77 en 2005, 104 en 2006 et 86 en 2007 devant les CRC.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 6

(art. L.131-8 du code des juridictions financières)

Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »

L'article 6 supprime le deuxième alinéa de l'article L. 131-8 du CJF.

Cet article organise la procédure de condamnation à l'amende pour retard des comptables qui relèvent de l'apurement administratif du Trésorier payeur général. En effet, ces comptables doivent produire leurs comptes aux TPG afin que ceux-ci puissent arrêter les comptes. Cependant, l'amende pour retard ayant un caractère répressif⁽¹⁾, il n'était pas envisageable de donner au comptable principal le pouvoir de prononcer des amendes à l'égard d'un comptable secondaire retardataire. Seul un tribunal indépendant peut prononcer une sanction de ce type. Ainsi, en cas de retard dans la production des comptes, le TPG peut saisir le juge financier, par l'intermédiaire du ministère public, afin qu'il prononce une amende (dont le taux maximum est fixé à 3 euros par compte et par mois de retard par l'article D. 131-389).

Par ailleurs, l'article L. 131-8 prévoit également que les TPG peuvent saisir le juge des comptes lorsqu'un comptable dont ils arrêtent les comptes ne répond pas dans les délais aux injonctions qu'ils leur adressent dans le cadre de l'apurement administratif. Bien que cette procédure administrative ne soit pas remise en cause, le projet de loi supprime la possibilité pour le TPG de saisir le juge financier pour un retard mis par un comptable à répondre aux injonctions qu'il lui adresse, dans le cadre d'une procédure administrative de reddition des comptes. D'après les informations communiquées à votre rapporteur, cette procédure d'amendes pour retard dans les réponses aux injonctions du TPG n'est pas utilisée dans la pratique.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 7

(art. L. 131-10 du code des juridictions financières)

Non-application aux héritiers des amendes infligées aux comptables pour retard

Cet article modifie les procédures applicables aux poursuites à l'égard des comptables patents en cas de décès ou de défaillance.

• Dans le premier cas, le premier alinéa de l'article L. 131-10 dispose que les amendes pour retard sont applicables aux héritiers du comptable. En effet, il était traditionnellement considéré que les poursuites à l'encontre d'un comptable pour retard dans la production de ses comptes n'avaient pas de caractère personnel. Dès lors, une amende pour retard pouvait être prononcée à l'encontre

(1) Cette solution a été retenue par la Cour des comptes dès 1897 (C. Comptes, 19 octobre 1897, Trésorier de la fabrique de Saint-Amand-en-Puisaye).

des héritiers d'un comptable décédé, même si la jurisprudence laisse penser que le juge financier considère que la procédure s'éteint par la mort du comptable retardataire⁽¹⁾.

À partir du moment où les amendes pour retard ont le caractère d'une sanction et relève de ce fait du volet pénal de l'article 6-1 de la CEDH, leur application aux héritiers d'un comptable décédé est très critiquable dans la mesure où une sanction de ce type doit être personnelle et que l'extinction de l'action publique en cas de décès fait partie des principes fondamentaux de la procédure pénale. Ainsi, la Cour des comptes considère désormais qu'une amende exécutoire pour gestion de fait, prononcée en première instance, devient caduque avec la mort de l'intéressé et n'est pas transmissible aux héritiers⁽²⁾. La solution retenue en matière d'amende pour gestion de fait n'était cependant pas nécessairement transposable aux amendes pour retard dans la mesure où la procédure de gestion de fait relève de manière incontestable du volet pénal de l'article 6-1 de la CEDH⁽³⁾. De plus, la rédaction actuelle de l'article L. 131-8 du CJF prévoit explicitement l'application des amendes pour retard aux héritiers du comptable, alors qu'aucun texte législatif équivalent n'existe concernant la transmissibilité des amendes pour gestion de fait.

Le 1° de l'article 7 vient définitivement trancher cette question en supprimant la disposition relative à l'application des amendes pour retard aux héritiers du comptable. Toutefois, comme c'est le cas en matière pénale⁽⁴⁾, une amende devenue définitive, continuera de faire partie de la dette successorale du comptable défunt, au même titre qu'un débet.

Par ailleurs, le 1° opère une coordination liée à la suppression de la règle du double arrêt, et donc des injonctions qui étaient prononcées au stade de l'arrêt provisoire.

- En cas de défaillance du comptable dans la production de ses comptes, un « commis d'office », généralement le successeur du comptable, est chargé d'établir et de déposer le compte. L'article L. 131-10 prévoit que le commis d'office doit remettre les comptes à une date fixée par mise en demeure du ministère public. Cette mise en demeure constitue le point de départ d'une éventuelle amende pour retard. Cependant, si aucun délai n'a été imparti au commis d'office pour produire le compte, il n'est alors pas passible d'une amende pour retard⁽⁵⁾.

Dans un souci de clarification, le 2° de l'article 7 précise les délais de reddition des comptes par un commis d'office. Désormais, ce délai ne sera plus fixé au cas par cas mais défini par décret en Conseil d'État : ce délai devrait être

(1) *C. comptes*, 27 juin 1900, *fabrique de Ploërmel*.

(2) *C. comptes*, 12 avril 2000, *Association Girondins de Bordeaux*.

(3) *Le Conseil d'Etat l'a reconnu par un arrêt Balkany du 27 juillet 2005*.

(4) *Article 133-1 du code pénal*.

(5) *CRC Nord Pas de Calais*, 3 février 1995, *Collège Anne Franck à Roubaix*.

fixé à 3 mois d'après les informations communiquées à votre rapporteur. C'est alors uniquement en cas de carence du commis d'office que le ministère public le mettra en demeure d'y procéder. Le point de départ du retard n'est plus fixé au terme de la mise en demeure du ministère public mais courra dès l'expiration du délai fixé par décret en Conseil d'État.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 8

(art. L. 131-11 du code des juridictions financières)

Modification du régime des amendes pour gestion de fait

L'article 131-11 permet au juge des comptes de condamner à l'amende les comptables de fait pour immixtion dans les fonctions de comptable public ⁽¹⁾.

La mise en œuvre de cette procédure intervient après la déclaration de gestion de fait et le jugement du compte présenté par le comptable de fait. Elle n'a pas de caractère systématique et est utilisée avec parcimonie par les juridictions financières : par exemple les CRC ont prononcé 2 amendes pour gestion de fait en 2004, 3 en 2006 et 15 en 2007 ⁽²⁾. En outre, M. Christian Descheemaeker souligne que « *lorsqu'une amende est infligée, elle est parfois d'un montant symbolique* » ⁽³⁾ : les amendes prononcées s'élèvent généralement à quelques milliers d'euros. Toutefois, contrairement aux amendes pour retard, les amendes pour gestion de fait peuvent atteindre des montants élevés, l'article L. 131-8 prévoyant que leur montant ne peut dépasser celui des sommes indûment détenues ou maniées. Ainsi, la Cour des comptes a condamné respectivement MM. Nucci et Chalier à 600 000 francs (91 469 euros) et 500 000 francs (76 224 euros) d'amende ⁽⁴⁾. La Cour a également confirmé l'amende très élevée, 5 millions de francs (762 240 euros) infligée par la CRC de Provence Alpes Côte d'Azur à Jacques Médecin ⁽⁵⁾.

• L'article 8 du projet de loi a tout d'abord pour objet d'étendre légèrement les cas dans lesquels les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende.

Bien avant que la CEDH n'incite les juridictions financières et le Conseil d'État à appliquer le volet pénal de l'article 6-1 aux amendes pour gestion de fait, celles-ci n'étaient déjà pas considérées comme des sanctions disciplinaires, elles ne peuvent donc se cumuler avec des sanctions pénales intervenues pour les

(1) Le dernier alinéa du XI de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 reprend une partie des dispositions de cet article, il devra donc être modifié pour tenir compte de l'adoption du présent projet de loi.

(2) Les déclarations définitives de gestion de fait prononcées d'élevaient à 11 en 2005, 26 en 2006 et 15 en 2007.

(3) La Cour des comptes, Christian Descheemaeker, La documentation française, 2005, page 159.

(4) C. comptes, 25 septembre 1996, MM. Nucci, Chalier et Trillaud et Association carrefour du développement.

(5) C. comptes, 4 mai 1995, Médecin et autres, Association Nice communication.

mêmes faits, en application de la règle *non bis in idem* ⁽¹⁾. Ainsi, l'article L. 131-11 prévoit qu'un comptable de fait ne peut être condamné à l'amende s'il a fait l'objet des poursuites ⁽²⁾ prévues par l'article 433-12 du code pénal qui punit « *le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction* ». Dans les faits, il est rare que l'article 433-12 du code pénal soit utilisé pour réprimer une gestion de fait. En revanche, il est fréquent qu'un comptable de fait soit pénalement poursuivi pour d'autres infractions que celle d'usurpation de fonctions publiques, par exemple pour prise illégale d'intérêts. Dans une telle situation, la condamnation à l'amende par le juge des comptes est compatible avec l'existence de poursuites pénales ⁽³⁾.

Le premier alinéa de l'article 8 aura pour conséquence de réduire les cas de non-cumul entre amendes pour gestion de fait et sanctions pénales. L'incompatibilité sera limitée aux poursuites sur le chef de l'article 433-12 du code pénal intervenues **pour les mêmes opérations** que celles qui ont entraîné la déclaration de gestion de fait. Il sera donc possible de condamner à l'amende :

— un comptable de fait ayant fait l'objet de poursuites pénales dans une autre affaire de gestion de fait ;

— un comptable de fait poursuivi pénalement au titre de l'article 433-12 pour d'autres raisons que l'immixtion dans les fonctions de comptables publics (cet article réprime l'ensemble des immixtions illégales dans une fonction publique).

M. René Dosière a interrogé le rapporteur sur la portée de l'expression « *pour les mêmes opérations* » qui modifie le champ d'application des amendes pour gestion de fait.

Le rapporteur a expliqué que cette modification entraînera une augmentation des situations dans lesquelles le juge des comptes pourra condamner à l'amende un comptable de fait.

• Le deuxième alinéa de l'article 8 propose d'introduire des éléments subjectifs dans le calcul des amendes pour gestion de fait.

L'article L. 131-11 précise que l'amende « *est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers* ». Cette formulation pourrait laisser penser que le juge se prononce sur les mêmes critères objectifs que lorsqu'il juge un compte, c'est-à-dire sans prendre en considération

(1) *La France a ratifié le protocole n°7 de la CEDH interdisant la pratique du non bis in idem le 17 février 1986. Elle a toutefois déposé une réserve précisant que « seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent Protocole ».*

(2) *La condition ne concerne pas l'existence d'une condamnation pénale, mais seulement de l'engagement de poursuites, quelles qu'aient été les suites données à celles-ci.*

(3) *CE ? 2 mars 1973, Massé ; C. comptes, 25 mars 2004, Commune de Levallois-Perret.*

les éléments de contexte qui ont pu conduire un ordonnateur à s’immiscer, parfois sans s’en rendre compte, dans les fonctions du comptable. En réalité, la jurisprudence de la Cour des comptes prend toujours en considération l’attitude personnelle du comptable, sa promptitude à coopérer avec le juge des comptes, la destination des fonds maniés (profit personnel ou non), les autres sanctions, la situation personnelle et patrimoniale du comptable de fait... En effet, l’existence d’une gestion de fait ne signifie pas forcément malhonnêteté de son auteur, lequel a pu agir en prenant en compte l’intérêt de la collectivité. Avant de prononcer une amende, le juge des comptes tient donc compte de l’ensemble des éléments qui caractérisent une gestion de fait.

Le projet de loi introduit une partie des critères jurisprudentiels dans la loi, à côté des critères objectifs qui y figurent déjà (importance et durée de la détention). Ainsi, le « *comportement du comptable de fait* » sera désormais un élément à prendre en compte dans la fixation du quantum de l’amende. Cependant, le juge restera libre de prendre en compte d’autres critères que ceux énumérés par la loi, comme l’indique l’utilisation de l’adverbe « *notamment* ».

La Commission a *adopté* cet article 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

L’article 9 comporte une innovation très importante en supprimant le droit de remise gracieuse du ministre du budget en matière d’amendes. Toutefois, ce droit n’est pas modifié en ce qui concerne les débits prononcés à l’encontre des comptables.

En effet, le projet de loi ne propose pas de modifier le IX de l’article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 qui dispose que « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissée à leur charge* »⁽¹⁾. Cette possibilité de remise gracieuse s’explique par la nature particulière du jugement des comptes, qui ne doit se fonder que sur des éléments objectifs, sans prendre en considération aucun élément portant sur le comportement du comptable ou sur l’absence de préjudice financier pour la collectivité. En effet, un comptable peut être mis en débet pour des raisons purement formelles, qui n’ont entraîné aucune perte financière. L’équité exige donc que des éléments subjectifs soient pris en compte afin d’apprécier la responsabilité personnelle du comptable dans l’apparition d’un débet constaté par le juge financier. Comme le soulignait le

(1) *La jurisprudence précise que seul le ministre des finances, c’est-à-dire celui chargé des comptes publics, dispose de ce pouvoir (C. comptes, 3 mai 1988, Centre hospitalier de Melun).*

commissaire du Gouvernement Romieu, le ministre est chargé « *du jugement de la conduite du comptable* ». ⁽¹⁾

Si le jugement des comptes relève de l'examen objectif des comptes produits par les comptables, les amendes prononcées par le juge financier ont incontestablement une portée personnelle, déjà établie par la jurisprudence et que l'article 11 du présent projet de loi vient renforcer. Or, l'article L. 131-12 du CJF dispose que les amendes sont assimilées aux débits « *en ce qui concerne les modes de recouvrement, de poursuites et de remises* ». Ainsi, le ministre des comptes publics a la possibilité de remettre à un comptable patent ou à un comptable de fait ⁽²⁾ une amende prononcée par une juridiction indépendante, en se basant pourtant sur les mêmes éléments d'appréciation. Dans ces conditions, l'intervention du « ministre-juge » est difficilement justifiable au regard des principes d'indépendance juridictionnelle et de séparation des pouvoirs : l'article 9 du projet de loi vient donc supprimer la possibilité pour le ministre des comptes publics d'accorder remise gracieuse aux personnes condamnées à l'une des amendes prévues par le code des juridictions financières.

S'agissant d'amendes prononcées afin de sanctionner le comportement d'une personne, liée à un retard ou au manquement à des obligations légales, la survivance d'une forme de « justice retenue » ⁽³⁾ ne pouvait plus se justifier. Cette modification ne sera pas sans conséquence, le ministre utilisant largement son pouvoir de remise gracieuse en matière d'amendes, comme le montre le tableau ci-dessous.

Année	Nombre de débits	Montant en euros	Sommes laissées à charge en euros
2006			
- Débits	262	42 335 444 ⁽⁴⁾	1 866 281
- Amendes	15	14 803	4 630
2007			
- Débits	255	15 359 873	280 387
- Amendes	5	26 771	4 171

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

En matière de débit, la remise gracieuse possède des justifications liées au caractère objectif du contrôle du juge financier. Cependant, votre rapporteur s'interroge sur le caractère quasi systématique des remises accordées par le ministre des comptes publics qui, si elles ne sont pas toujours totales, ne laissent à la charge du comptable qu'une infime partie des débits. Cette pratique systématique est tout d'abord problématique au regard des principes. Comme le relèvent MM. Lascombe et Vandendriessche « *la possibilité donnée au ministre d'accorder une remise gracieuse à la suite d'un arrêt de débit est contestable dans la mesure où elle prive les décisions du juge des comptes de leur effectivité* :

(1) Conclusions sur CE, 12 juillet 1907, Nicolle.

(2) ou à un ordonnateur condamné à une amende par la Cour de discipline budgétaire et financière.

(3) cf. Michel Lascombe et Xavier Vandendriessche, *Plaidoyer pour assurer le succès d'une réforme*, RFDA, mars-avril 2004, page 401.

(4) dont trois dossiers portant sur un total de plus de 30 000 000 euros

quelle est en effet la portée d'un arrêt de débet pour un comptable qui sait qu'il obtiendra remise gracieuse ? »⁽¹⁾. On peut en effet s'interroger sur l'intérêt de mettre en œuvre une procédure longue et complexe de contrôle des comptables, dont la sanction naturelle, la responsabilité pécuniaire du comptable, est largement théorique.

En outre, votre rapporteur considère que ce recours systématique à la remise gracieuse n'est pas sans conséquence pour les finances publiques. Les débet non recouverts correspondent à des sommes non négligeables, 40 millions d'euros en 2006, 15 millions d'euros en 2007, qui sont supportées par le budget de l'État ou de la personne publique concernée⁽²⁾, alors qu'elles relèvent théoriquement de la responsabilité pécuniaire du comptable. Dans la mesure où ceux-ci sont contraints de constituer des garanties⁽³⁾, les débet prononcés devraient être couverts par les assurances auxquelles doivent souscrire les comptables, et non par le contribuable, même si, dans les faits, tous les comptables ne sont pas assurés⁽⁴⁾. La réforme d'ensemble du contrôle des finances publiques qui est envisagée permettra de s'interroger sur la responsabilité respective des ordonnateurs et des comptables, ainsi que le sur le rôle du juge financier à leur égard. Il y aura là certainement une occasion de revoir les modalités du droit de remise gracieuse du ministre en matière de débet, qui est légitime mais ne doit pas présenter un caractère quasi-systématique.

Toutefois, par une série d'actes réglementaires intervenus le 5 mars 2008⁽⁵⁾, une importante réforme est d'ores et déjà intervenue dans les modalités de mise en œuvre du droit de remise. En effet, toute remise supérieure à 10 000 euros (200 000 euros s'il s'agit d'un débet administratif) doit dorénavant être soumise à l'avis de la Cour des comptes alors que cet avis préalable était jusqu'alors demandé au Conseil d'État. De plus, si le ministre ne suit pas l'avis de la Cour des comptes, il devra motiver sa décision qui sera communiquée à la Cour.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

(1) Art. cité p. 401

(2) Les sommes remises par le ministre sont pris en charge par le budget de l'État, sauf si le débet prononcé n'a pas entraîné de préjudice financier pour l'organisme intéressé.

(3) II. de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

(4) c'est notamment les cas des comptables de fait, ainsi que, assez fréquemment, des régisseurs et des comptables intérimaires. Il ne semble cependant pas que ces catégories de comptables obtiennent davantage de remises de la part du ministre que les comptables patents régulièrement assurés.

(5) Décret n°2007-227 e 2007-228 et 3 arrêtés du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique (JO du 7 mars 2008).

Article 10

(chapitre Ier [nouveau] du titre IV du livre Ier de la première partie du CJF)

Réorganisation des dispositions du CJF communes aux activités juridictionnelles et administratives de la Cour des comptes

Cet article vise à clarifier l'organisation interne du début du titre IV du livre Ier de la première partie du CJF, consacré à la procédure applicable devant la Cour des comptes, en regroupant dans un chapitre Ier l'ensemble des dispositions communes aux activités juridictionnelles et administratives de la Cour des comptes – l'article 11 du projet de loi prévoyant de fixer dans un second chapitre les dispositions consacrées aux activités purement juridictionnelles de la Cour des comptes.

Seraient rangés dans cette nouvelle subdivision l'ensemble des actuels articles L. 140-1 à L. 140-9 du CJF, à l'exception de l'article L. 140-7. En effet, l'article 29 du projet de loi prévoit, pour tenir compte des nouvelles règles procédurales prévues à l'article L. 142-1 du CJF (*voir article 11*), l'abrogation de l'article L. 140-7 du même code, qui fait actuellement référence à la procédure dite du « double arrêt », supprimée par le projet de loi.

Par ailleurs, du fait des exigences techniques liées à la codification, la création de ce nouveau chapitre conduit mécaniquement à la renumérotation des articles appelés à y figurer : il s'agira désormais des articles L. 141-1 à L. 141-8 du CJF.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11

(chapitre II [nouveau] du titre IV du livre Ier de la première partie du CJF)

Procédure applicable aux activités juridictionnelles de la Cour des comptes

Cet article tend à compléter le titre IV du livre Ier de la première partie du CJF par un nouveau chapitre, comprenant un unique article L. 142-1, qui précise la nouvelle procédure applicable aux activités juridictionnelles de la Cour des comptes. Il s'agit ici de prendre pleinement en compte les exigences résultant de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dont la CEDH a précisé l'interprétation dans plusieurs arrêts récents.

Le **paragraphe I** du nouvel article L. 142-1 du CJF concerne la phase d'instruction par laquelle débute la procédure juridictionnelle applicable aux comptables publics devant la Cour des comptes. Cette instruction prend la forme d'un rapport, qui peut avoir été rédigé dans deux cadres distincts :

- soit en vue du jugement des comptes d'un comptable patent ;

- soit à l'occasion de l'examen de la gestion d'une personne morale soumise au contrôle de la Cour des comptes sur la bonne utilisation des deniers publics, lorsque cet examen a incidemment révélé des irrégularités qui pourraient, le cas échéant, conduire à juger le comptable concerné pour gestion de fait ou à le condamner à l'amende.

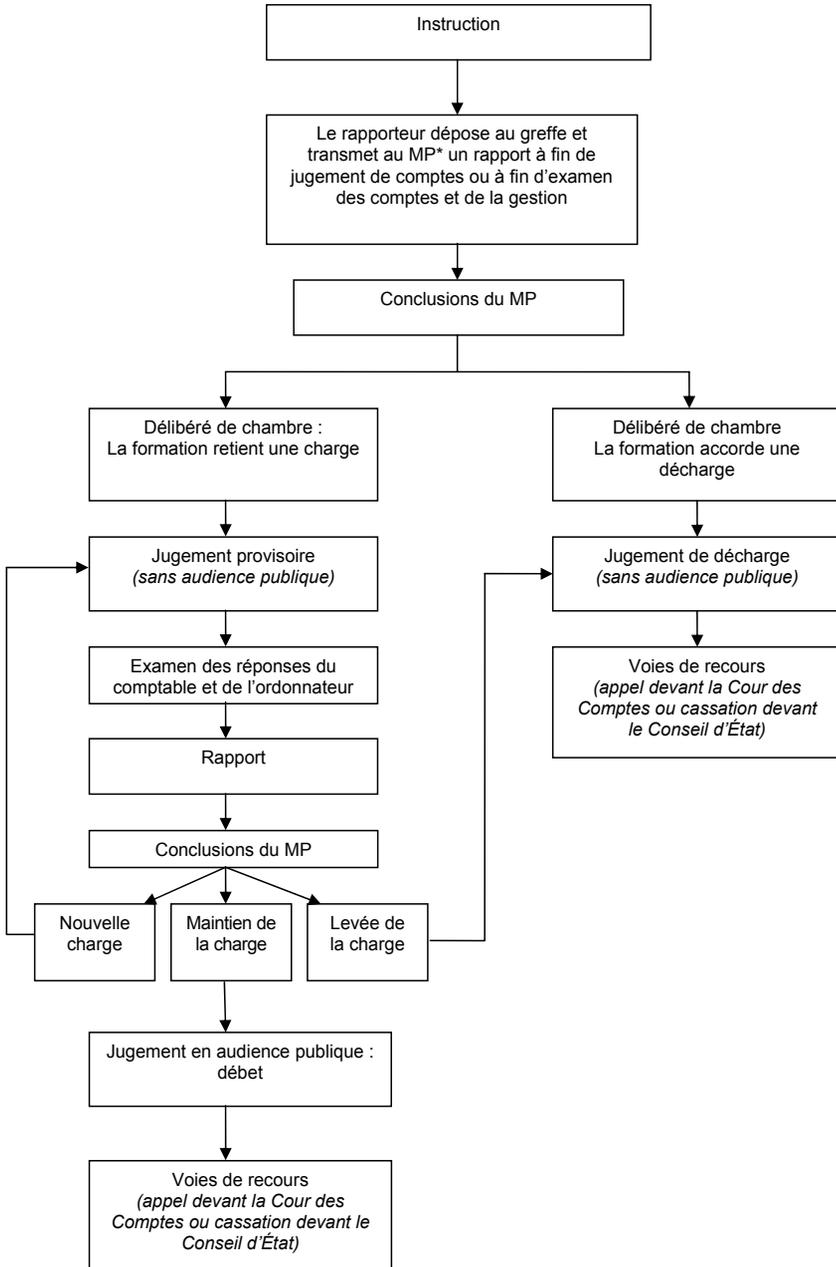
Dans les deux cas, le rapport retraçant le travail d'analyse du magistrat financier, spécialement désigné par la Cour des comptes pour préparer le contrôle et dénommé « rapporteur », présente les comptes ou les faits qui appellent une décision juridictionnelle de la Cour des comptes. Ce rapport est déposé au greffe de la juridiction et transmis au ministère public, c'est-à-dire au procureur général près la Cour des comptes, appelé à conclure à l'existence ou à l'absence d'une charge pouvant être retenue dans un jugement à l'encontre du comptable.

Le **paragraphe II** du nouvel article L. 142-1 du CJF précise les conditions selon lesquelles le comptable concerné par le rapport transmis au parquet – qu'il s'agisse d'un comptable patent ou d'une personne susceptible d'être considérée comme comptable de fait – peut être déchargé de sa gestion avant même l'ouverture d'une instance strictement contentieuse.

Le projet de loi prévoit qu'au vu du rapport d'instruction, dans lequel le rapporteur fait état d'une opinion motivée sur la régularité des comptes contrôlés, le procureur général près la Cour des comptes rend ses conclusions sur l'existence d'une charge à l'encontre du comptable. Son choix sera déterminant pour la suite de la procédure, qui ne prendra une forme immédiatement contentieuse que s'il conclut à l'existence d'une charge, alors qu'un jugement en formation collégiale est actuellement requis dans tous les cas.

Le projet de loi autorise en effet une décharge du comptable par simple ordonnance du président de la formation de jugement (ou d'un autre magistrat de la Cour des comptes auquel ce pouvoir a été expressément délégué), à condition que le parquet ait conclu en ce sens. S'il s'agit d'un comptable qui a cessé d'exercer ses fonctions, une ordonnance rendue dans les mêmes conditions pourra le déclarer quitte de sa gestion. Dans les deux cas, il s'agit d'un allègement considérable par rapport à l'architecture actuelle de la procédure, qui repose sur la règle dite du « double arrêt » (instituée par l'arrêté des consuls du 29 frimaire de l'an IX) : le troisième alinéa de l'article L. 140-7 du CJF prévoit en effet que la Cour des comptes juge les comptes soumis à son contrôle « *par arrêts successivement provisoires et définitifs* ».

PROCÉDURE ACTUELLE

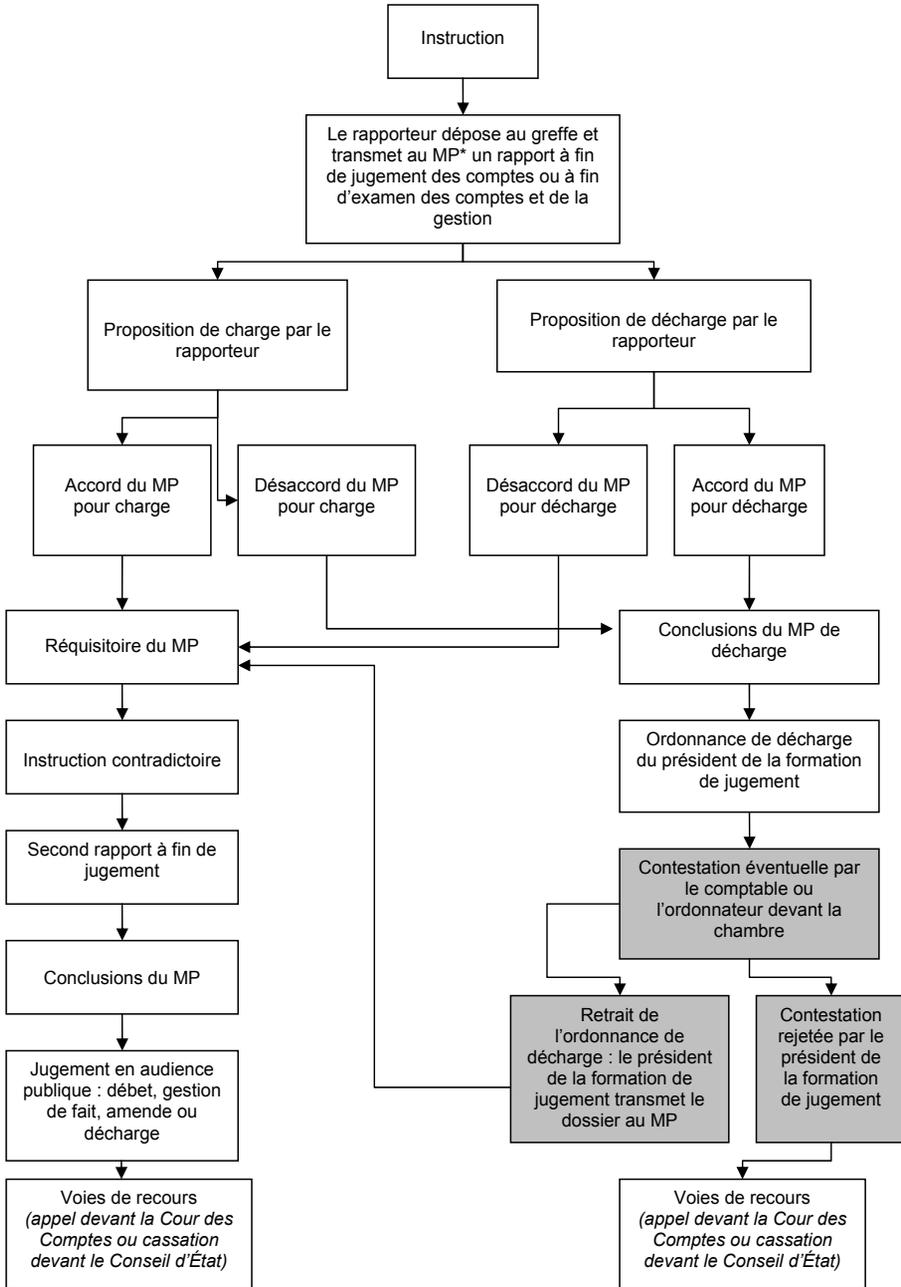


* MP : ministère public

L'objectif principal du recours à une décision juridictionnelle rendue à juge unique est d'accélérer les délais de traitement des affaires aboutissant à une décharge du comptable – dont la responsabilité est de toute façon prescrite à l'expiration d'un délai de six ans. Il paraît par ailleurs souhaitable de mieux distinguer les phases d'instruction, de poursuite et de jugement proprement dit, car les efforts d'adaptation aux exigences européennes du « *droit au procès équitable* » doivent être concentrés sur les procédures contentieuses susceptibles d'aboutir à une décision défavorable au comptable.

Le projet de loi prévoit en outre de compléter ce dispositif par la création d'une procédure spécifique de contestation de l'ordonnance de décharge, devant le juge unique qui l'a rendue : le comptable ou l'ordonnateur concernés par la procédure de décharge pourraient former une opposition motivée à l'ordonnance – dans un délai non précisé à compter de la notification de cette dernière. Tel pourrait être le choix, par exemple, d'un ordonnateur mécontent de la décharge accordée à son comptable, dont il jugerait le comportement particulièrement déloyal et condamnable. Le magistrat convaincu de la légitimité de cette décision – peut-être au vu de faits nouveaux – pourrait alors décider le retrait de son ordonnance, ayant encore un caractère provisoire pendant le délai de contestation, et transmettre le dossier au ministère public pour que ce dernier prenne un réquisitoire à l'encontre du comptable, ce qui ouvrirait la procédure contentieuse dont le déroulement est précisé au paragraphe III.

PROCÉDURE PROPOSÉE PAR LE PROJET DE LOI



MP : ministère public

■ Étapes procédurales dont la suppression vous est proposée par amendement.

Votre rapporteur n'est pas convaincu de l'opportunité d'instituer cette étape procédurale supplémentaire, qui lui semble compliquer inutilement la procédure juridictionnelle pour un nombre de cas très réduit. En effet, selon les informations qui lui ont été communiquées, la Cour des comptes a, en 2007, rendu 56 arrêts d'appel, dont la moitié concernait un jugement de décharge prononcé par une chambre régionale ou territoriale des comptes (au nombre de 9 251 en 2007). Par ailleurs, la nouvelle possibilité de contestation offerte s'ajouterait aux voies de recours existantes pour toute décision juridictionnelle rendue par le juge des comptes, catégorie dont relèverait l'ordonnance de décharge : appel devant la Cour des comptes, ou cassation devant le Conseil d'État s'agissant d'un arrêt de cette dernière.

Enfin, comme le souligne le syndicat des juridictions financières, entendu par votre rapporteur, il paraît étrange de prévoir la contestation, devant le même juge unique, d'une décision qu'il a précédemment rendu en se bornant à suivre les conclusions du ministère public tendant à décharger le comptable. En effet, la rédaction retenue par le projet de loi pourrait donner lieu à une interprétation malheureuse, selon laquelle le président de la formation de jugement aurait d'abord compétence liée pour décharger le comptable à la demande du ministère public, et en serait délié dans un second temps.

Il vous sera donc proposé par amendement de clarifier la rédaction de ce paragraphe et de supprimer cette possibilité additionnelle de contestation de l'ordonnance de décharge rendue par le président de la formation de jugement.

M. René Dosière a présenté un amendement tendant, devant la Cour des comptes, à subordonner toute ordonnance de décharge à un accord préalable entre le rapporteur et le ministère public. Il a estimé que cet amendement, indissociable des autres amendements qu'il présentait pour améliorer la procédure juridictionnelle applicable tant devant la Cour des comptes que devant les chambres régionales des comptes, permettrait, à la lumière de la jurisprudence de la CEDH, de mieux assurer le respect du « *droit à un procès équitable* » prévu à l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il a regretté que la rédaction retenue dans le projet de loi semble donner compétence liée au président de la formation de jugement pour rendre une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion lorsque le parquet a conclu à l'absence de charge.

Le rapporteur a indiqué qu'il avait lui-même déposé un amendement de précision visant à lever toute ambiguïté sur la faculté, qui doit être offerte au juge unique, de se refuser à prendre une ordonnance de décharge s'il est en désaccord avec le parquet, par exemple au vu de faits nouveaux. Il a ajouté que, dans ce cas, un complément d'instruction pourrait éventuellement conduire le parquet à conclure à l'existence d'une charge ; à défaut, le comptable sera de toute façon déchargé au terme du délai de prescription extinctive, fixé à six ans à compter du dépôt des comptes.

Il a estimé qu'à l'inverse, l'amendement proposé conduirait à une confusion entre les différentes étapes de la procédure juridictionnelle, alors que la jurisprudence de la CEDH impose de bien distinguer l'instruction confiée au rapporteur, l'engagement des poursuites qui relève du ministère public, et la décision juridictionnelle qui relève du juge des comptes.

La Commission a alors *rejeté* cet amendement.

Puis, elle a *adopté* trois amendements du rapporteur, le premier de précision (**amendement n° 2**), le deuxième de précision et de coordination (**amendement n° 3**), le troisième supprimant la possibilité de contestation de l'ordonnance de décharge devant le juge unique qui l'a rendue (**amendement n° 4**).

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. René Dosière permettant à la Cour des comptes de demander au ministère public de requérir une charge, lorsque celui-ci a conclu, contre l'avis du rapporteur, à l'absence de charge, le rapporteur ayant indiqué qu'une telle procédure conduirait à la confusion précédemment évoquée.

Le **paragraphe III** du nouvel article L. 142-1 du CJF précise la procédure contentieuse applicable devant la Cour des comptes, en l'adaptant aux exigences découlant du « *droit au procès équitable* » prévu à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles que la jurisprudence de la CEDH les a récemment rappelées.

Il est proposé de préciser que l'instance contentieuse doit désormais s'ouvrir par un réquisitoire du ministère public lorsque ce dernier, au vu des faits mis en évidence lors de l'instruction, conclut à l'existence de charges à l'encontre du comptable. Il convient de rappeler, s'agissant des magistrats qui composent le ministère public des juridictions financières et se prononcent en toute indépendance, les limites de toute comparaison avec les juridictions judiciaires : dans ces dernières, les magistrats du parquet dépendent d'une hiérarchie ministérielle qui définit la politique qu'ils sont chargés de mettre en œuvre.

En revanche, le rappel du caractère contradictoire de la procédure ne constitue pas une innovation, puisque le deuxième alinéa de l'article L. 140-7 du code des juridictions financières précise déjà actuellement que, pour les activités juridictionnelles de la Cour des comptes, « *la procédure est écrite et présente un caractère contradictoire* ». Seule la restriction relative au caractère uniquement écrit de cette procédure est supprimée, conformément à la rédaction déjà retenue pour les CRC au premier alinéa de l'actuel article L. 241-13 du CJF ⁽¹⁾. Cette suppression permettra d'étendre la publicité de l'audience (*voir infra*) et de donner un fondement légal aux nouvelles pratiques de la Cour des comptes relatives à la tenue d'une audition préalable à la demande des personnes poursuivies.

(1) En outre, les articles L. 231-3 et L. 231-12 du CJF prévoient que les CRC doivent entendre à leur demande les personnes concernées.

Par ailleurs, alors qu'en vertu du dernier alinéa de l'article L. 140-7, issu de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, la publicité de l'audience ne concerne aujourd'hui que les cas où la Cour des comptes se prononce sur des situations de gestion de fait ou condamne des comptables à l'amende, le projet de loi élargit cette publicité à tous les jugements prononcés par la juridiction. La possibilité de déroger à cette obligation ne demeure que dans des cas exceptionnels, sur lesquels le parquet doit être consulté :

- lorsque la publicité menace de troubler l'ordre public ;
- ou lorsque l'intimité des personnes – c'est-à-dire leur vie privée – ou des secrets légalement protégés risquent d'être violés.

Ces dérogations très ciblées paraissent légitimes et conformes à l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui font explicitement référence à la protection de la « *moralité, de l'ordre public ou [...] de la vie privée des parties* ». En outre, la rédaction proposée par le projet de loi est directement inspirée de celle de l'article L. 731-1 du code de justice administrative, introduit par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Le projet de loi précise en outre que l'arrêt doit être rendu par la Cour en formation collégiale : une décision juridictionnelle susceptible d'entamer lourdement le patrimoine personnel du comptable ne saurait effectivement être rendue par un juge unique, contrairement à une simple ordonnance de décharge. Le projet de loi rappelle également le caractère secret du délibéré – obligation déjà mentionnée, pour les magistrats de la Cour des comptes, à l'article L. 120-3 ⁽¹⁾ du CJF et, pour les conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs extérieurs, aux articles R. 112-2-12 et R. 112-14-1 du même code.

Enfin et surtout, la composition de la formation de jugement est mise en conformité avec les exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, puisqu'en sont exclus, dans tous les cas, tant le parquet que le rapporteur. Certes, la Cour des comptes a promptement adapté ses pratiques à la jurisprudence de la CEDH, comme en atteste l'instruction du Premier président Philippe Séguin datée du 16 mai 2006, mais la loi demeure aujourd'hui en retrait. En effet, le dernier alinéa de l'article L. 140-7 du CJF, introduit par la loi précitée du 21 décembre 2001, ne prévoit pas l'absence du ministère public au délibéré et n'exclut la présence du rapporteur que dans le cas où la Cour « *statue en matière de gestion de fait et d'amende* ».

(1) L'article L. 120-3 du CJF dispose notamment : « Tout magistrat de la Cour des comptes, lors de sa nomination dans le corps, prête serment publiquement [...] de garder le secret des délibérations [...]. Il ne peut en aucun cas être relevé de ce serment. »

Or, il convient de souligner que, dans l'arrêt *Martinie c/ France* du 12 avril 2006, la CEDH a précisé qu'il devait être interdit au ministère public non seulement de participer activement au délibéré, mais aussi d'y être présent, faute de quoi il serait impossible de garantir au justiciable que le représentant du parquet « *ne puisse pas, par sa « présence », exercer une certaine influence sur l'issue du délibéré* ». Le rapporteur, qui dispose d'importants pouvoirs d'investigation, doit également être complètement écarté du délibéré : la CEDH a clairement condamné la France, dans l'arrêt *Tedesco c/ France* du 10 mai 2007, « *du fait de la présence tant du rapporteur que du commissaire du gouvernement au délibéré de la chambre régionale des comptes* » concernée.

La nouvelle procédure de jugement des comptes proposée pour la Cour des comptes introduit donc dans la loi des changements radicaux pour offrir enfin au justiciable l'ensemble des garanties exigées par la CEDH.

Toutefois, la consécration législative des garanties résultant de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telle qu'elle résulterait du projet de loi, demeure incomplète. En effet, le caractère contradictoire de la procédure applicable devant les juridictions financières concerne l'ensemble de celle-ci, et non la seule audience publique : pour que le droit à un procès équitable soit assuré, le principe d'égalité des armes entre les parties doit être respecté. Chacune d'entre elles doit être en mesure de faire valoir son point de vue et, au besoin, de contredire l'argumentation de la partie adverse. Cet objectif ne peut être réellement atteint si les parties ne peuvent, pour préparer leur argumentation en vue de l'audience publique, recevoir communication des rapports d'instruction et conclusions du parquet, qui sont de nature à influencer sur la décision finale de la formation de jugement, comme l'a clairement jugé la CEDH dans l'arrêt *Martinie c/ France* du 12 avril 2006.

Il vous sera donc proposé par amendement de consacrer dans la loi la nouvelle pratique des juridictions financières, autorisant les parties à demander que ces documents leur soient transmis avant l'audience publique. Il convient de souligner que cette précision constitue une garantie procédurale d'importance comparable à celles figurant déjà dans le projet de loi – dont la valeur législative n'est pas contestée – et que les juridictions financières, dont l'activité contentieuse spécifique ne peut être comparée à celle des juridictions administratives, sont pleinement en mesure de respecter cette exigence.

La Commission a *rejeté* un amendement de conséquence présenté par M. René Dosière.

Elle a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur visant à permettre aux parties d'avoir, si elles le demandent, accès au dossier qui les concerne avant l'audience publique, conformément aux exigences rappelées par la jurisprudence récente de la CEDH relative aux juridictions financières (**amendement n° 5**).

Enfin, le **paragraphe IV** du nouvel article L. 142-1 du CJF renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des conditions d'application des dispositions dudit article. En effet, toutes les règles procédurales à respecter dans les activités juridictionnelles de la Cour des comptes ne relèvent pas nécessairement de la loi – à l'inverse, celles qui déterminent le caractère équitable de la procédure y ont bien leur place. Ainsi, il reviendra au pouvoir réglementaire de préciser les conditions selon lesquelles les rapports d'instruction sont communiqués au ministère public, la composition exacte des formations de jugement ou le déroulement des audiences.

La Commission a *adopté* l'article 11 ainsi modifié.

Article 12

(art. L. 212-15 du code des juridictions financières)

Coordination avec la généralisation de l'audience publique

L'article L. 212-15 du CJF prévoit la possibilité d'audiences à l'aide d'un moyen de communication audiovisuel dans les juridictions financières d'outre-mer, lorsque l'un des magistrats ou l'une des personnes entendues est dans l'impossibilité de se rendre au siège de la juridiction. Cette disposition a été introduite par la loi n°2007-224 du 21 février 2004.

La procédure en vigueur devant les juridictions financières ne prévoyant l'audition des personnes intéressées que pour certains types d'affaire, le recours à la visioconférence n'a donc été prévu, en matière juridictionnelle, que dans les cas d'audience publique organisée à la demande de l'intéressé : gestion de fait (article L. 231-3) et amendes (article L. 231-12).

Compte tenu de la généralisation de l'audience publique par le présent projet de loi, la visioconférence pourra désormais être admise pour toute personne « avisée d'une audience publique » par une juridiction financière d'outre-mer.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 13

(art. L. 222-6 du code des juridictions financières)

Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »

L'article L. 222-6 du CJF prévoit le régime des incompatibilités applicables aux comptables de fait. Ce régime est calqué sur celui des comptables patents : ils ne peuvent donc pas être nommés à un poste de magistrat financier s'ils ont été déclarés comptable de fait et n'ont pas reçu quitus de leur gestion. La rédaction actuelle dispose que cette incompatibilité est liée à la déclaration d'une gestion de fait « à titre définitif », précision qui doit être supprimée pour tenir compte de la disparition de la règle du double arrêt ou double jugement.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 14

(art. L. 231-1 du code des juridictions financières)

Délais de production des comptes par les comptables publics devant les chambres régionales des comptes

L'article 14 n'apporte que des modifications rédactionnelles à l'article L. 231-2 du CJF.

Dans un souci de clarté, il précise que les comptables chargés de produire leurs comptes devant les chambres régionales des comptes sont ceux qui relèvent de la juridiction de cette dernière. ⁽¹⁾ La rédaction actuelle pouvait en effet laisser penser que l'ensemble des comptables était tenu de produire leurs comptes devant les CRC.

En outre, cet article prévoit que les délais de production des comptes devant les CRC seront désormais fixés par décret en Conseil d'État, alors que la forme de l'acte réglementaire nécessaire n'est actuellement pas précisée. Or, si l'article R. 231-2 dispose que les comptes sont produits annuellement, le décret n°85-372 du 27 mars 1985 qui définit les délais de production des comptes des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics spécialisés (hôpitaux, offices publics...) est un décret simple. Ce délai est fixé au 31 décembre de l'exercice suivant.

M. René Dosière a insisté sur la situation de la commune de Saint-Martin, devenue une collectivité d'outre-mer, dont le comptable n'a pas remis ses comptes à la chambre régionale des comptes de Guadeloupe pendant dix ans, en s'étonnant que ce comptable ait pu commettre les mêmes errements pendant une telle période.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 6**) puis l'article ainsi modifié.

Article 15

(art. L. 231-2 du code des juridictions financières)

Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »

L'article L. 231-2 du CJF définit le champ de compétence des chambres régionales des comptes et rappelle certains principes de procédures. Parmi ceux-ci figure la règle du double arrêt, ou du double jugement devant les CRC. Compte tenu de la suppression de cette règle par l'article 21, il n'est plus nécessaire de préciser que la CRC statue « à titre provisoire ou définitif » sur les comptes des comptables publics.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

(1) Cet article est à rapprocher de l'article 2 du projet de loi qui utilise une formulation équivalente pour la Cour des comptes.

Article 16

(art. L. 231-3 du code des juridictions financières)

Jugement des comptes des comptables de fait par les chambres régionales des comptes

L'article 16 adapte la procédure de jugement des comptes en matière de gestion de fait devant les CRC afin de tenir compte des modifications apportées par le présent projet de loi.

La rédaction proposée pour le premier alinéa de l'article L. 231-3 est très proche de la rédaction actuelle qu'elle allège. Il n'est en effet pas nécessaire de préciser que la CRC juge les comptables de fait « *dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions* » que les comptables patents puisque l'article 21 rénove les procédures devant les CRC en les unifiant, quel que soit le type de contentieux (gestion patente, gestion de fait, amendes). De même, préciser que la CRC se prononce sur les gestions de fait « *d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence* » est inutile. A l'inverse, il est proposé de rappeler dans cet article la formule selon laquelle la juridiction financière « *n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclaré comptable de fait* », inscrite dans la loi depuis 1807 en ce qui concerne la Cour des comptes. Cette disposition figure actuellement à l'article L. 231-5, qui sera en conséquence supprimée (article 29 du projet de loi).

Le deuxième alinéa de l'article L. 231-3 concerne la possibilité pour les personnes déclarées comptables de fait d'être auditionnées par la juridiction avant tout jugement définitif. Compte tenu de la généralisation de l'audience publique dans les procédures juridictionnelles devant les juridictions financières, ces dispositions sont donc inutiles. L'article 16 les remplace par des dispositions sur les délais dans lesquels les personnes déclarées comptables de fait doivent produire leurs comptes à la CRC. La solution retenue est identique à celle prévue à l'article 3 du projet de loi pour la Cour des comptes, à savoir une formalisation de la pratique actuelle consistant à enjoindre la personne déclarée comptable de fait de présenter ses comptes dans un délai que la CRC détermine, en tenant compte notamment de la complexité des comptes à produire.

Le 2° de l'article 16 supprime une référence à l'autosaisine des CRC pour la gestion de fait. Pour les mêmes motifs que la Cour des comptes (voir article 3), toute ouverture d'instance en matière de gestion de fait devant une CRC supposera un réquisitoire préalable du ministère public.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 17

(art. L. 231-9 du code des juridictions financières)

Coordination en matières d'apurement administratif

La loi n°88-13 du 5 janvier 1988 a créé une procédure d'apurement administratif par le TPG pour les petites communes. L'article L. 211-1 du CJF le rend applicable aux comptes des communes de moins de 3 500 habitants et dont le montant des recettes est inférieur à 750 000 euros.

Si le TPG constate des irrégularités dans la gestion, il transmet sa décision d'apurement à la CRC, qui peut alors seule mettre le comptable en débet. En revanche, en l'absence d'observations de la part du TPG, l'arrêté d'apurement signé par ce dernier emporte décharge du comptable, sans intervention de la CRC.

Toutefois, le législateur n'a pas voulu soustraire entièrement les comptables ainsi déchargés du contrôle de la CRC. Celle-ci dispose donc, en application de l'article L. 231-9 du CJF, d'un droit d'évocation et de réformation des arrêtés de décharge du comptable supérieur, dans un délai de six mois après notification au comptable. Lorsqu'elle met en œuvre cette procédure, la CRC met donc en jeu la responsabilité du comptable. Dans une telle hypothèse, la CRC se saisit donc d'office, en contradiction avec les nouveaux principes qui guident désormais les juridictions financières. Ainsi, l'article 17 ne remet pas en cause le droit d'évocation de la CRC mais celui-ci est désormais confié, dans les faits, au ministère public puisque la mise en œuvre de la procédure est conditionnée à l'existence d'une réquisition préalable du commissaire du Gouvernement.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 18

(art. L. 231-10 du code des juridictions financières)

Condamnation des comptables à l'amende par les chambres régionales des comptes

L'article L. 231-10 dispose que la condamnation des comptables à l'amende par les CRC s'effectue dans les mêmes conditions que par la Cour des comptes. Les importantes modifications apportées au régime des amendes pour retard par les articles 4 à 7 du présent projet de loi sont donc applicables aux amendes prononcées par les CRC.

Le 1° de l'article 18 opère la même précision qu'à l'article 4 pour la Cour des comptes s'agissant de l'étendue du pouvoir de prononcer des amendes pour retard, qui concerne aussi bien les comptables patents que les comptables de fait. Du reste, l'article R. 231-32 du CJF indique déjà cette précision.

Le 2° supprime tout d'abord au sein de l'article L. 231-10 la référence aux « injonctions », liées à l'existence des jugements provisoires, supprimés par le

présent projet de loi. Par ailleurs, parmi les articles sur les amendes prononcées par la Cour des comptes auxquels renvoie l'article L. 231-10, la référence inutile à l'article L. 131-6 est supprimée.

La Commission a *adopté* cet article sans modification.

Article 19

(chapitre Ier du titre IV du livre II de la première partie du CJF)

Réorganisation du chapitre Ier du titre IV du livre II du CJF

Cet article vise à réorganiser le chapitre Ier du titre IV du livre II de la première partie du CJF, consacré aux « *règles générales de procédure* », en limitant son étendue aux actuels articles L. 241-1 à L. 241-6, L. 241-12, L. 241-13 et L. 241-15 – ces trois derniers articles faisant logiquement l'objet d'une renumérotation tenant compte de leur nouvelle place (articles L. 241-7 à L. 241-9).

Il s'agit ici d'une simple coordination avec la création, à l'article 22 du projet de loi, d'un nouveau chapitre regroupant les « *dispositions relatives aux activités administratives* » (nouvel intitulé du chapitre III de ce titre). En effet, cette restructuration interne du titre IV du livre II du CJF conduit logiquement à ne plus faire figurer à son chapitre Ier les actuels articles L. 241-7 à L. 241-11 et L. 241-14, lesquels ont trait aux contrôles de gestion menés par les chambres régionales des comptes.

La Commission a *adopté* l'article 19 sans modification.

Article 20

(art. L. 241-13 du CJF)

Coordination relative au déroulement des audiences des chambres régionales des comptes (CRC)

Cet article tend à supprimer le second alinéa de l'article L. 241-13 du CJF, prévoyant la publicité des audiences et l'absence du rapporteur au délibéré lorsqu'une chambre régionale des comptes (CRC) « *statue en matière de gestion de fait et d'amende* », par coordination avec la nouvelle procédure applicable devant ces juridictions en vertu du nouvel article L. 242-1 du CJF, tel qu'il résultera de l'article 21 du projet de loi.

Il est en revanche proposé de maintenir l'actuel premier alinéa de cet article, relatif au caractère collégial et contradictoire des modalités d'adoption des « *jugements, avis, propositions, rapports d'instruction et observations* » des CRC. En effet, il ne s'agit pas là d'activités purement juridictionnelles, contrairement à celles qui font l'objet de la nouvelle procédure prévue à l'article L. 242-1 du CJF.

La Commission a *adopté* l'article 20 sans modification.

Article 21

(chapitre II du titre IV du livre II de la première partie du CJF)

Procédure applicable aux activités juridictionnelles des CRC

Cet article tend, dans l'unique article L. 242-1 du chapitre II du titre IV du livre II de la première partie du CJF, à aligner la procédure contentieuse applicable devant les CRC sur celle qui sera désormais prévue à l'article L. 142-1 pour la Cour des comptes.

Il convient de rappeler que ces règles procédurales sont actuellement codifiées aux articles R. 231-1 à R. 231-33 du CJF. Ces dispositions réglementaires prévoient que la CRC juge en premier ressort les comptes des comptables publics soumis à son contrôle, déclare et apure les gestions de fait et prononce les condamnations à l'amende.

La procédure actuellement prévue pour ces activités juridictionnelles est lourde, puisqu'elle repose sur la règle du « double jugement », provisoire puis définitif – souvent séparés d'une vingtaine de mois –, par analogie avec la procédure applicable devant la Cour des comptes :

- lorsque la chambre, en se fondant sur le rapport d'instruction et les conclusions du ministère public, conclut à l'existence d'une charge, elle statue d'abord par un jugement provisoire, enjoignant éventuellement au comptable d'apporter, dans un délai déterminé (au minimum un mois et, en règle générale, deux ou trois mois), « *toutes explications ou justifications à sa décharge* »⁽¹⁾. Le jugement définitif en audience publique, pouvant conduire à mettre en débet le comptable qui « *n'a pas satisfait aux dispositions d'un jugement provisoire lui enjoignant de rétablir la situation des comptes* »⁽²⁾, n'intervient qu'après l'examen des réponses écrites de ce dernier, la rédaction d'un nouveau rapport et la transmission de nouvelles conclusions du ministère public – ce qui signifie que la procédure n'est contradictoire que dans cette seconde phase ;

- dans le cas où, au contraire, la chambre constate que le comptable a satisfait à l'ensemble de ses obligations, elle statue, sans audience publique, par un jugement définitif qui lui « *donne décharge de sa gestion et, s'il est sorti de fonctions, le déclare quitte* »⁽³⁾.

Dans les deux cas, le jugement de la CRC est rendu en formation collégiale et soumis à une obligation de motivation⁽⁴⁾. Il peut être contesté en appel devant la Cour des comptes, laquelle pourra décider de l'annuler – par exemple s'il était insuffisamment motivé.

(1) Article R. 231-4 du CJF.

(2) Article R. 231-13 du CJF.

(3) Article R. 231-12 du CJF.

(4) En vertu de l'article R. 231-3 du CJF.

Comme pour la procédure applicable aux activités juridictionnelles de la Cour des comptes, la nouvelle procédure proposée devant les CRC sera à la fois plus légère et rapide – grâce à la suppression de la règle du « double jugement » et à la possibilité de décharger le comptable par une simple ordonnance du président de la formation de jugement –, mais aussi, à compter du réquisitoire du ministère public, plus contradictoire, publique et équilibrée, c'est-à-dire à tous égards plus conforme aux exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Si l'on excepte quelques différences terminologiques, tenant à la dénomination du ministère public (« *commissaire du gouvernement* » en CRC, « *procureur général* » à la Cour des comptes), la rédaction proposée par le projet de loi est identique à celle retenue pour la Cour des comptes. Votre rapporteur vous renvoie donc aux explications et aux schémas précédemment exposés, s'agissant de la Cour des comptes, à propos de l'article 11 du projet de loi.

Une différence ponctuelle doit toutefois être soulignée : alors que l'article 142-1 du CJF devrait préciser, s'agissant de la Cour des comptes, que cette juridiction « *statue par un arrêt rendu en formation collégiale* », tel n'est pas le cas pour les CRC. Il ne s'agit nullement d'une omission, le premier alinéa de l'article L. 241-13 du CJF prévoyant d'ores et déjà que la règle de la collégialité est applicable dans les CRC de manière générale, qu'il s'agisse de leurs activités juridictionnelles ou de leurs avis, propositions et rapports d'instruction.

Là encore, votre rapporteur se félicite de l'institution d'une nouvelle procédure juridictionnelle plus moderne, claire et respectueuse des engagements internationaux de la France. Toutefois, cette procédure demeure naturellement perfectible et, par parallélisme avec les propositions retenues à l'article 11 du projet de loi et pour les mêmes motifs, il vous sera proposé par amendements :

- d'améliorer la rédaction, d'apparence trop restrictive, qui précise les conditions dans lesquelles une ordonnance de décharge, qui a le caractère d'une décision juridictionnelle, peut être rendue par le président de la formation de jugement au bénéfice du comptable ;

- de préciser les conditions dans lesquelles une ordonnance pourra déclarer quitte le comptable à l'encontre duquel aucune charge ne subsiste et qui a cessé d'exercer ses fonctions ;

- pour éviter de compliquer inutilement la procédure, de supprimer la faculté d'opposition à cette ordonnance offerte au comptable et à l'ordonnateur devant la même formation de jugement, car l'ordonnance pourra, comme toute décision juridictionnelle rendue en premier ressort, être contestée en appel devant la Cour des comptes ;

- d'inscrire dans la loi que les parties bénéficient, jusqu'à l'audience publique, d'un « *accès au dossier* » – dont le contenu et les modalités de communication pourront être précisées avec pragmatisme par décret en Conseil

d'État –, afin que l'équilibre de la procédure soit assuré et le principe d'égalité des armes respecté, conformément aux exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination terminologique présenté par le rapporteur (**amendement n° 7**).

Puis, elle a *rejeté* un amendement de M. René Dosière tendant, devant les CRC, à subordonner toute ordonnance de décharge à un accord préalable entre le rapporteur et le ministère public.

Elle a en revanche *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier de précision (**amendement n° 8**), le second supprimant la possibilité de contester l'ordonnance de décharge devant le juge unique qui l'a rendue (**amendement n° 9**).

Elle a ensuite *rejeté* deux amendements de conséquence proposés par M. René Dosière.

Puis, elle a *adopté* un amendement du rapporteur permettant aux parties d'avoir, à leur demande, accès au dossier avant l'audience publique (**amendement n° 10**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

(chapitre III du titre IV du livre II de la première partie du CJF)

Regroupement des dispositions relatives aux activités administratives des CRC

Cet article vise à clarifier la présentation interne du titre IV du livre II de la première partie du CJF, en distinguant, parmi les dispositions figurant actuellement dans son chapitre Ier, consacré aux « *règles générales de procédure* », celles qui ont trait aux activités de contrôle de gestion exercées par les CRC : les articles L. 241-7 à L. 241-11 et l'article L. 241-14.

Dès lors que les règles de procédure contentieuses doivent, en vertu de l'article 21 du projet de loi, faire l'objet d'un chapitre séparé (chapitre II du titre IV du livre II de la première partie du CJF), il est logique de consacrer également des chapitres spécifiques (chapitre III du même titre) aux activités n'ont pas un caractère juridictionnel mais administratif. Toutefois, il serait plus exact de faire explicitement référence aux procédures d'« *examen de la gestion* » conduites par les CRC, plutôt que de faire référence à leurs « *activités administratives* » en général. En effet, le nouveau chapitre IV du même titre doit, en vertu de l'article 23 du projet de loi, faire référence au « *contrôle budgétaire* » dont sont chargées les CRC, lequel se rattache également à leurs activités administratives.

Il résulte de cette réorganisation interne que seules les dispositions fixant des règles communes aux activités administratives et juridictionnelles des CRC sont appelées à demeurer au sein du chapitre Ier du titre IV du livre II du CJF.

La Commission a été saisie d'un amendement présenté par M. René Dosière, tendant à intituler le chapitre III du titre IV du livre II de la première partie du CJF « *Dispositions relatives au contrôle de gestion* ».

Son auteur ayant, à l'invitation du rapporteur, accepté de le rectifier pour faire référence à la notion, plus exacte s'agissant des juridictions financières, de « *l'examen de la gestion* », la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 11**).

Puis, elle a *adopté* l'article 22 ainsi modifié.

Article 23

(chapitre IV [nouveau] du titre IV du livre II de la première partie du CJF)

Déplacement des dispositions relatives au contrôle budgétaire au sein du titre IV du livre II du CJF

Cet article a pour seul objet de tirer les conséquences mécaniques de la création de nouveaux chapitres au sein du titre IV du livre II de la première partie du CJF, en vertu des articles 21 et 22 du projet de loi.

Il tend en effet à déplacer son actuel chapitre II, consacré au « *contrôle budgétaire* », à la suite des deux nouveaux chapitres insérés après le chapitre Ier : le chapitre II regroupant les dispositions consacrées aux « *activités juridictionnelles* » des CRC et le chapitre III consacré à leurs « *activités administratives* ». Le contenu des dispositions ainsi déplacées n'étant pas affecté par cette coordination, il n'y a pas lieu de modifier l'intitulé du chapitre, mais uniquement de procéder, conformément aux règles de codification, à la renumérotation des actuels articles L. 241-1 et L. 241-2 du CJF (appelés à devenir ses articles L. 244-1 et L. 244-2).

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Article 24

(chapitre V [nouveau] du titre IV du livre II de la première partie du CJF)

Déplacement des dispositions relatives aux voies de recours au sein du titre IV du livre II du CJF

Par analogie avec l'article 23 du projet de loi, cet article tend à transformer en nouveau chapitre V du titre IV du livre II de la première partie du CJF son actuel chapitre III, consacré aux « *voies de recours* » permettant la contestation des jugements des CRC (appel devant la Cour des comptes) et la rectification des

observations mettant en cause la gestion des personnes contrôlées (examen en formation collégiale par la CRC).

Là encore, ce déplacement, qui résulte mécaniquement de l'insertion de deux nouveaux chapitres respectivement consacrés aux activités juridictionnelles et administratives des CRC, n'affecte pas l'agencement et le contenu des dispositions figurant actuellement dans le chapitre concerné. Il n'est donc pas nécessaire d'en modifier l'intitulé, mais seulement d'en renuméroter les articles pour tenir compte des règles de codification : les articles L. 245-1 à L. 245-4 reprendront le contenu des articles L. 243-1 à L. 243-4 du CJF.

La Commission a *adopté* l'article 24 sans modification.

Article 25

(art. L. 243-1 du CJF)

Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »

Cet article vise à modifier ponctuellement l'article L. 243-1 du CJF, prévoyant que les jugements définitifs rendus par les CRC peuvent être contestés en appel devant la Cour des comptes par le ministère public, le comptable, la collectivité territoriale ou l'établissement public intéressés. Il est assez rarement fait appel des jugements des CRC, puisqu'au cours des trois dernières années, le nombre de jugements contentieux prononcés par les chambres régionales et territoriales des comptes a été compris entre 398 et 530, tandis que la Cour des Comptes a rendu entre 28 et 56 arrêts d'appel par an.

L'article 21 du projet de loi substitue à la procédure dite du « double arrêt », provisoire puis définitif, une procédure aboutissant à une unique décision juridictionnelle (ordonnance de décharge du président de la formation de jugement ou, dans le cas contraire, jugement en audience publique). Dès lors, il n'y a plus lieu de faire référence, pour les voies de recours, au « *jugement [...] à titre définitif* », mais, plus généralement, à la « *décision juridictionnelle* » rendue par la CRC.

La Commission a *adopté* un amendement de coordination du rapporteur (**amendement n° 12**), puis l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

(art. L. 243-2 du CJF)

Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »

Par analogie avec l'article 25 du projet de loi, cet article tend à adapter mécaniquement la rédaction de l'article L. 243-2 du CJF pour tenir compte de la suppression de la règle du « double arrêt ».

La possibilité pour une CRC, dans des cas déterminés, de réviser une décision qu'elle a rendue précédemment, ne concernera plus des jugements « définitifs », ayant succédé à des jugements provisoires, mais des décisions juridictionnelles, c'est-à-dire soit des ordonnances de décharge rendues par un président de formation de jugement, soit des jugements intervenant au terme d'une procédure contentieuse contradictoire. Rappelons qu'une demande de révision ne peut être formée que dans deux cas :

- sur saisine du comptable, s'il a recouvré de nouvelles justifications après la décision juridictionnelle ;

- sur saisine du ministère public ou d'office, lorsqu'une erreur, une omission, un faux ou un double emploi peut être invoqué.

La Commission a *adopté* l'article 26 sans modification.

Article 27

(art. L. 243-3 du CJF)

Coordination avec la suppression de la règle du « double arrêt »

Cet article vise, là encore, à coordonner la rédaction de l'article L. 243-3 du CJF, renvoyant au pouvoir réglementaire la détermination des règles relatives à l'appel et à la révision des « jugements » des CRC, avec la suppression de la règle du « double arrêt » résultant de l'article 21 du projet de loi.

Puisque la nouvelle procédure, plus légère et rapide, prévoit que les CRC se prononcent non plus par deux jugements successifs, mais par une unique décision juridictionnelle (ordonnance de décharge ou, en cas de procédure contentieuse, jugement), il conviendra désormais de préciser par décret en Conseil d'État les règles applicables à l'appel et à la révision de ces deux formes de « décisions juridictionnelles ».

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

Article 28

(art. L. 254-4 et L. 256-1 du CJF)

Coordination relative à l'outre-mer

Cet article tend à modifier certaines références figurant aux articles L. 254-4 et L. 256-1 du CJF, qui concernent les procédures applicables devant les chambres territoriales des comptes à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, par coordination avec les modifications du droit commun prévues dans le reste du projet de loi.

Son **paragraphe I** vise à adapter la rédaction de l'article L. 254-4 du CJF, qui rend actuellement applicables dans ces quatre collectivités d'outre-mer (COM) les articles L. 241-1 à L. 241-15 du même code, fixant les règles générales de procédure en vigueur devant les CRC. Les articles 19 et 22 du projet de loi procédant à une renumérotation et au déplacement des articles L. 241-7 à L. 241-15 du CJF (appelés à devenir les articles L. 243-1 à L. 243-6 et L. 241-7 à L. 241-9 du même code), il convient de désormais de préciser que sont applicables dans ces quatre COM :

- les articles L. 241-1 à L. 241-9, comme le propose le projet de loi ;
- mais aussi les articles L. 243-1 à L. 243-6, omission qu'il vous sera proposé de réparer par voie d'amendement.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à corriger une coordination erronée (**amendement n° 13**).

Le **paragraphe II** de cet article tend à supprimer, au troisième alinéa de l'article L. 256-1 du CJF, qui autorise le recours à la vidéoaudience dans ces quatre COM pour tenir compte des contraintes géographiques qui leur sont propres, la référence à l'article L. 231-12 du même code. Il s'agit là encore d'une simple coordination, puisque l'article 29 du projet de loi supprime cet article, qui prévoit l'audition préalable, à leur demande, des personnes susceptibles d'être définitivement condamnées au paiement d'une amende ⁽¹⁾.

La Commission a *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

(1) Il n'y a en effet plus lieu de distinguer jugement provisoire et définitif, mais cette audition demeure toutefois prévue à l'article L. 231-3 du CJF, auquel l'article 16 du projet de loi donne une nouvelle rédaction.

Article 29

(art. L.131-13, L. 140-7, L. 231-5, L. 231-6 et L. 231-12 du code des juridictions financières)

Abrogation d'articles devenus inutiles

Cet article abroge certains articles du CJF dont les dispositions sont incompatibles avec la nouvelle procédure devant les juridictions financières mises en œuvre par le présent projet de loi. Il s'agit de :

— l'article L. 131-13 qui prévoit la possibilité pour la personne concernée de demander à être entendue par la juridiction de jugement en matière d'amende. Les articles 11 et 21 généralisent en effet l'audience publique devant les juridictions financières ;

— l'article L. 140-7 qui définissait les caractères généraux de la procédure applicable devant la Cour, désormais fixés par l'article L. 142-1 (article 11 du projet de loi) ;

— l'article L. 231-5 qui concerne la compétence des CRC à l'égard des comptables de fait dont les dispositions ont été déplacées à l'article L. 231-3 par l'article 16 du projet de loi ;

— l'article L. 231-6 qui fixe une procédure spécifique d'apurement des crédits du Conseil de Paris, qui a été supprimée par la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

— l'article L. 231-12 qui prévoit la possibilité d'entendre la personne concernée dans les procédures de condamnation à l'amende devant les chambres régionales des comptes. Cette disposition est devenue inutile avec la généralisation de l'audience publique.

La Commission a *adopté* l'article 29 sans modification.

Article additionnel après l'article 29

(art. 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963)

Coordination en matière de non cumul d'amendes pour gestion de fait et de sanctions pénales

L'article 8 du présent projet de loi réduit les cas de non cumul entre amendes pour gestion de fait et sanctions pénales. Ce régime de non cumul étant également défini à l'article 60 de la loi de finances pour 1963, ce dernier doit donc être modifié selon les mêmes termes.

Les dispositions relatives à la comptabilité de l'État et au régime de responsabilité pécuniaire des agents des services publics faisant partie du domaine partagé des lois de finances (article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), cette coordination peut donc être réalisée dans le présent projet de loi bien qu'il n'ait pas le caractère d'une loi de finances.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 14**) effectuant la coordination nécessaire au sin de l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

Article 30

Habilitation à étendre par ordonnance les dispositions de la loi à l'outre-mer

Cet article vise à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour étendre les dispositions du projet de loi dans les différentes COM et en Nouvelle-Calédonie. Il convient toutefois de souligner que les îles Wallis et Futuna ne sont pas nominativement citées, le contrôle des comptes dans cette COM relevant directement de la Cour des comptes. Rappelons également que, sur les six chambres territoriales des comptes instituées pour les COM et la Nouvelle-Calédonie, seules celles de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française disposent en permanence, sur le plan matériel, d'une existence propre⁽¹⁾.

Le recours au pouvoir législatif délégué est justifié par la complexité et les spécificités du droit applicable dans ces collectivités ultramarines régies par l'article 74 de la Constitution, du fait de la prédominance du principe de spécialité législative, en vertu duquel le droit commun ne s'applique que lorsqu'il le prévoit expressément : à l'évidence, l'extension des dispositions de la future loi appellera des adaptations au cadre juridique propre à chacune de ces collectivités. Le contrôle des comptes est d'ailleurs soumis à des règles particulières dans certaines d'entre elles, comme en Polynésie française, où les expériences passées ont montré l'importance d'une vigilance renforcée du juge des comptes sur l'utilisation des deniers publics.

Certes, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le Gouvernement dispose, en vertu de l'article 74-1 de la Constitution, d'une habilitation permanente pour étendre par ordonnance, tout en l'adaptant, le droit commun dans ces collectivités. Aucune mention législative spécifique n'aurait été requise pour l'utilisation de cet instrument. La volonté d'agir vite pour moderniser le contentieux devant les juridictions financières sur l'ensemble du territoire de la République a toutefois conduit à privilégier la voie plus classique des ordonnances prévues à l'article 38 de la Constitution. En effet, ces ordonnances, à la différence de celles prévues à l'article 74-1 de la Constitution, ne nécessitent pas d'avis préalable des assemblées délibérantes intéressées – sauf pour les collectivités dont des dispositions statutaires à valeur organique le prévoient.

Le projet de loi accorde au Gouvernement, sitôt la loi publiée, un délai de six mois pour prendre ladite ordonnance, ce qui est conforme à l'usage et paraît tout à fait raisonnable compte tenu de l'objet limité de la loi à étendre. Le délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance, prévu pour le dépôt devant le Parlement du projet de loi la ratifiant, semble également tenable, en dépit de sa brièveté – une telle durée est bien inférieure aux dix-huit mois prévus pour la

(1) En pratique, les CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont respectivement rattachées aux CRC d'Ile-de-France, de La Réunion et des Antilles.

ratification par le Parlement des ordonnances de l'article 74-1 de la Constitution. Pour que ces textes puissent acquérir valeur législative plutôt que réglementaire, il appartiendra au Gouvernement de veiller au respect du délai qu'il a proposé de limiter à cette courte durée.

La Commission a *adopté* un amendement de M. René Dosière tendant à ramener de six à trois mois, à compter de la publication de la loi, le délai accordé au Gouvernement pour prendre une ordonnance étendant ses dispositions à l'outre-mer, son auteur ayant fait valoir que ce délai paraissait suffisant au regard de l'objet limité de ladite ordonnance (**amendement n° 15**).

Puis, la Commission a *adopté* l'article 30 ainsi modifié.

Article 31

Dispositions transitoires

L'article 31 précise les modalités de mise en œuvre de la loi dans le temps.

Les nouvelles procédures devant les juridictions financières entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2009, afin de laisser le temps nécessaire à la publication des mesures réglementaires d'application et à la modification des outils informatiques des greffes. Toutefois :

— le 2^o de l'article 7, qui supprime l'application des amendes aux héritiers d'un comptable, entrera en vigueur dès la promulgation de la loi. Il en sera de même de l'article 30, permettant ainsi au Gouvernement de préparer rapidement les ordonnances nécessaires à l'application de la loi outre-mer ;

— à l'inverse, les procédures actuelles continueront d'être applicables à l'ensemble des instances ayant donné lieu à un arrêt ou à un jugement provisoire avant le 1^{er} janvier 2009.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 16**), puis l'article 31 ainsi modifié.

*

* *

Puis, la Commission a adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi portant modification des dispositions relatives à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
Code des juridictions financières		
<p><i>Art. L. 112-2.</i> — Le procureur général exerce le ministère public près la Cour des comptes et les formations communes aux juridictions mentionnées à l'article L. 111-9-1. Toutefois, lorsqu'une formation commune ne comporte que des membres des chambres régionales des comptes, le procureur général peut confier l'exercice du ministère public à un commissaire du Gouvernement.</p>		<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Le code des juridictions financières est ainsi modifié :</i></p>
<p><i>Art. L. 212-10.</i> — Chaque chambre régionale des comptes comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats membres du corps des chambres régionales des comptes, qui exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes.</p>		<p><i>1° Dans le premier alinéa de l'article L. 112-2, les mots : « commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « magistrat de chambre régionale des comptes délégué dans les fonctions du ministère public » ;</i></p> <p><i>2° Dans l'article L. 212-10, les mots : « commissaires du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentants du ministère public » ;</i></p>
<p><i>Art. L. 212-12.</i> — Les chambres régionales des comptes des régions de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane ont le même président, les mêmes assesseurs et le ou les mêmes commissaires du Gouvernement. Le siège de chacune des chambres régionales des comptes, qui peut être le même, est fixé par un décret en Conseil d'État.</p>		<p><i>3° Dans l'article L. 212-12, les mots : « commissaires du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentants du ministère public » ;</i></p>
<p><i>Art. L. 212-14.</i> — Dans les régions d'outre-mer, l'intérim du ministère public auprès d'une chambre régionale des comptes peut être exercé, pour une période n'excédant pas six mois, par un magistrat de la chambre remplissant les conditions réglementaires exigées pour être</p>		

Texte de référence

délégué dans les fonctions de commissaire du Gouvernement, désigné sur proposition du président de la chambre par décision conjointe du premier président de la Cour des comptes et du procureur général près la Cour des comptes. Il est mis fin à cet intérim par décision du procureur général qui en tient informé le premier président.

Art. L. 212-15. — Lorsque des magistrats sont simultanément affectés dans plusieurs chambres territoriales des comptes ou dans au moins une chambre territoriale des comptes et au moins une chambre régionale des comptes mentionnée à l'article L. 212-12 et que leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions dans une autre chambre dont ils sont membres, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.

Le premier alinéa est également applicable si la ou les chambres régionales des comptes et la ou les chambres territoriales des comptes ont le même siège en application de l'article L. 212-12 et du dernier alinéa de l'article L. 252-13. Dans cette hypothèse, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.

.....

Art. L. 241-2-1. — Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement d'une chambre régionale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes relevant de la compétence de cette chambre.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

4° Dans l'article L. 212-14, les mots : « de commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « du ministère public » ;

5° Dans les premier et deuxième alinéas de l'article L. 212-15, les mots : « commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public » ;

6° Dans l'article L. 241-2-1, les mots « commissaire du Gouvernement d'une chambre » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public près une chambre » ;

Texte de référence

Art. L. 252-13. — La chambre territoriale des comptes de Mayotte a le même président, les mêmes assesseurs, le ou les mêmes commissaires du Gouvernement et le même siège que la chambre régionale des comptes de La Réunion.

La chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon a le même président, les mêmes assesseurs, le ou les mêmes commissaires du Gouvernement et le même siège que la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

La chambre territoriale des comptes de Saint-Barthélemy et la chambre territoriale des comptes de Saint-Martin ont le même président, les mêmes assesseurs, le ou les mêmes commissaires du Gouvernement et le même siège que la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe.

Art. L. 252-17. — L'intérim du ministère public auprès de la chambre territoriale des comptes peut être exercé, pour une période n'excédant pas six mois, par un magistrat d'une chambre régionale ou territoriale des comptes remplissant les conditions réglementaires pour être délégué dans les fonctions de commissaire du Gouvernement, désigné sur proposition du président de la chambre territoriale par décision conjointe du premier président de la Cour des comptes et du procureur général près la Cour des comptes. Il est mis fin à cet intérim par décision du procureur général qui en tient informé le premier président.

Art. L. 256-1. — Lorsque des magistrats sont simultanément affectés dans plusieurs chambres territoriales des comptes ou dans au moins une chambre territoriale des comptes et au moins une chambre régionale des comptes mentionnée à l'article L. 212-12 et que leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions, dans une autre chambre dont ils sont membres, reliés en direct à

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

7° Dans l'article L. 252-13, les mots : « commissaires du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentants du ministère public près une chambre » ;

8° Dans l'article L. 252-17, les mots : « de commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « du ministère public » ;

9° Dans les premier et deuxième alinéas de l'article L. 256-1, les mots : « commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public » ;

Texte de référence

la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.

Le premier alinéa est également applicable si la ou les chambres régionales des comptes et la ou les chambres territoriales des comptes ont le même siège en application de l'article L. 212-12 et du dernier alinéa de l'article L. 252-13. Dans cette hypothèse, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.

.....

Art. L. 262-24. — La chambre territoriale des comptes comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats d'une chambre territoriale, qui exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes.

Art. L. 262-26. — L'intérim du ministère public auprès de la chambre territoriale des comptes peut être exercé, pour une période n'excédant pas six mois, par un magistrat d'une chambre territoriale remplissant les conditions réglementaires pour être délégué dans les fonctions de commissaire du Gouvernement, désigné sur proposition du président de la chambre territoriale par décision conjointe du premier président de la Cour des comptes et du procureur général près la Cour des comptes. Il est mis fin à cet intérim par décision du procureur général qui en tient informé le premier président.

Art. L. 262-43-1. — Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou la gestion de la Nouvelle-Calédonie, des provinces ou de leurs établissements publics.

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

10° Dans l'article L. 262-24, les mots : « commissaires du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentants du ministère public » ;

11° Dans l'article L. 262-26, les mots : « de commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « du ministère public » ;

12° Dans l'article L. 262-43-1, les mots : « commissaire du Gouvernement de la » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public près la » ;

Texte de référence

Art. L. 262-45-1. — Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes mentionnés à l'article L. 262-44.

Art. L. 262-56. — Le comptable, la collectivité locale ou l'établissement public, le commissaire du Gouvernement près la chambre territoriale des comptes, le procureur général près la Cour des comptes peuvent faire appel devant la Cour des comptes de tout jugement prononcé à titre définitif par la chambre territoriale des comptes.

Art. L. 272-24. — La chambre territoriale des comptes comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats d'une chambre territoriale, qui exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes.

Art. L. 272-26. — L'intérim du ministère public auprès de la chambre territoriale des comptes peut être exercé, pour une période n'excédant pas six mois, par un magistrat d'une chambre territoriale remplissant les conditions réglementaires pour être délégué dans les fonctions de commissaire du Gouvernement, désigné sur proposition du président de la chambre territoriale par décision conjointe du premier président de la Cour des comptes et du procureur général près la Cour des comptes. Il est mis fin à cet intérim par décision du procureur général qui en tient informé le premier président.

Art. L. 272-41-1. — L'avis d'enquête mentionné à l'article L. 140-4-1 est établi par le président de la chambre territoriale des comptes.

Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre territoriale

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

13° Dans l'article L. 262-45-1, les mots : « commissaire du Gouvernement de la » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public près la » ;

14° Dans l'article L. 262-56, les mots : « commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public » ;

15° Dans l'article L. 272-24, les mots : « commissaires du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentants du ministère public » ;

16° Dans l'article L. 272-26, les mots : « de commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « du ministère public » ;

17° Dans le deuxième alinéa de l'article L. 272-41-1, les mots : « commissaire du Gouvernement de » sont remplacés par les mots :

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou la gestion de la Polynésie française ou de ses établissements publics.</p>		<p>« représentant du ministère public près » ;</p>
<p><i>Art. L. 272-43-1.</i> — Le procureur de la République peut transmettre au commissaire du Gouvernement de la chambre territoriale des comptes, d'office ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'une procédure judiciaire relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des collectivités ou organismes mentionnés à l'article L. 272-42.</p>		<p>18° Dans l'article L. 272-43-1, les mots : « commissaire du Gouvernement de » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public près » ;</p>
<p><i>Art. L. 272-54.</i> — Le comptable, la collectivité locale ou l'établissement public, le commissaire du Gouvernement près la chambre territoriale des comptes, le procureur général près la Cour des comptes peuvent faire appel devant la Cour des comptes de tout jugement prononcé à titre définitif par la chambre territoriale des comptes.</p>		<p>19° Dans l'article L. 272-54, les mots : « commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public ».</p>
<p><i>Art. L. 111-1.</i> — La Cour des comptes juge les comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence que les dispositions du présent code attribuent, en premier ressort, aux chambres régionales et territoriales des comptes.</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>Le second alinéa de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Elle statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes.</p>	<p>« Elle statue sur les appels formés contre les décisions juridictionnelles rendues par les chambres régionales et territoriales des comptes. »</p>	
<p><i>Art. L. 131-1.</i> — Les comptables publics autres que ceux qui relèvent de la juridiction des chambres régionales et territoriales des comptes sont tenus de</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article L. 131-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« <i>Art. L. 131-1.</i> — Les comptables publics qui relèvent de la juridiction de la Cour des comptes sont tenus de lui produire leurs comptes dans</p>	<p>Article 2</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>produire leurs comptes à la Cour des comptes.</p>	<p>les délais fixés par décret en Conseil d'État. »</p>	
<p><i>Art. L. 131-2.</i> — La Cour des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.</p>	<p>Article 3</p> <p>L'article L. 131-2 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Article 3</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>Les dispositions définitives des arrêts portant sur des gestions de fait sont délibérées après l'audition, à leur demande, des personnes déclarées comptables de fait. Les arrêts statuant sur les appels formés contre les dispositions définitives des jugements des chambres régionales des comptes portant sur des gestions de fait sont délibérés après l'audition, à leur demande, des requérants et des autres parties intéressées.</p>	<p>1° Le deuxième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>« Les personnes que la Cour des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle impartit. » ;</p>	
<p>L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office.</p>	<p>2° À la fin du troisième alinéa, les mots : « ou s'en saisit d'office » sont supprimés.</p>	
<p><i>Art. L. 131-6.</i> — La Cour des comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre.</p>	<p>Article 4</p> <p>À l'article L. 131-6 du même code, les mots : « les comptables » sont remplacés par les mots : « les comptables publics et les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait » et les mots : « et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre » sont supprimés.</p>	<p>Article 4</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p><i>Art. L. 131-7.</i> — Le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable qui n'a pas produit ses comptes dans le délai réglementaire ainsi que le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable pour retard dans les réponses aux injonctions formulées lors d'un jugement sur ses comptes sont</p>	<p>Article 5</p> <p>À l'article L. 131-7 du même code, les mots : « ainsi que le taux maximum de l'amende pouvant être infligée à un comptable pour retard dans les réponses aux injonctions formulées lors d'un jugement sur ses comptes sont</p>	<p>Article 5</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>fixés par voie réglementaire dans la limite, pour les comptes d'un même exercice, du montant mensuel du traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré 250 de la fonction publique.</p>	<p>fixés» sont remplacés par les mots : « ou dans le délai imparti par la Cour des comptes est fixé» et le nombre : « 250 » est remplacé par le nombre : « 500 ».</p>	
<p><i>Art. L. 131-8.</i> — Les comptables dont les comptes sont arrêtés par les comptables supérieurs du Trésor qui n'ont pas produit leurs comptes dans les délais prescrits par voie réglementaire peuvent être condamnés par la Cour des comptes, sur la demande du trésorier-payeur général, à une amende dont le montant maximum est fixé par voie réglementaire dans la limite prévue à l'article L. 131-7.</p>	<p>Article 6</p> <p>À l'article L. 131-8 du même code, le second alinéa est supprimé.</p>	<p>Article 6</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Lorsque ces mêmes comptables n'auront pas répondu aux injonctions prononcées sur leurs comptes dans le délai imparti par le comptable supérieur du Trésor, ils pourront être condamnés par la Cour des comptes sur la demande du trésorier-payeur général à l'amende prévue dans ce cas à l'article L. 131-7.</p>	<p>Article 7</p> <p>L'article L. 131-10 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 131-10.</i> — Les amendes prévues aux articles L. 131-7 et L. 131-8 sont applicables aux héritiers du comptable, au commis d'office chargé aux lieu et place d'un comptable ou de ses héritiers de présenter un compte ou de satisfaire à des injonctions.</p>	<p>1° Au premier alinéa, les mots : « aux héritiers du comptable, » et les mots : « ou de satisfaire à des injonctions » sont supprimés ;</p> <p>2° Le second alinéa de l'article L. 131-10 est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	
<p>En ce qui concerne le commis d'office, l'amende est calculée à partir de l'expiration du délai imparti par la mise en demeure du procureur général près la Cour des comptes.</p>	<p>« Le commis d'office produit ses comptes dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. À défaut de production dans ce délai, le procureur général met en demeure le commis d'office d'y procéder. »</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 131-11.</i> — Les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.</p>	<p>Article 8</p> <p>Au premier alinéa de l'article L. 131-11 du même code, après les mots : « ils n'ont pas fait l'objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations ».</p>	<p>Article 8</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Cette amende est calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers. Son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées.</p>	<p>La première phrase du second alinéa du même article est remplacée par les dispositions suivantes : « Le calcul de l'amende tient compte notamment de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers ainsi que du comportement du comptable de fait. »</p>	
<p><i>Art. L. 131-12.</i> — Les amendes prévues par le présent code sont attribuées à la collectivité ou à l'établissement intéressé. Les amendes attribuées à l'État sont versées en recettes au budget général. Toutefois, les amendes infligées à des comptables rendant des comptes sur la gestion de services dotés d'un budget annexe sont versées en recettes à ce budget annexe.</p>	<p>Article 9</p> <p>Le second alinéa de l'article L. 131-12 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 9</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Toutes ces amendes sont assimilées aux débits des comptables des collectivités ou établissements, en ce qui concerne les modes de recouvrement, de poursuites et de remises.</p>	<p>« Les amendes sont assimilées aux débits des comptables des collectivités ou établissements, en ce qui concerne les modes de recouvrement et de poursuites ».</p>	
<p>Livre I^{er} La Cour des comptes</p> <p>Titre IV Procédure</p>	<p>Article 10</p> <p>I. — Au début du titre IV du livre I^{er} du même code, il est inséré un chapitre I^{er}, dont l'intitulé est le suivant :</p> <p>« Chapitre I^{er}</p> <p>« Dispositions communes aux activités juridictionnelles et administratives »</p> <p>II. — Ce chapitre comprend les articles L. 140-1 à L. 140-6 qui deviennent les articles L. 141-1 à L. 141-6.</p>	<p>Article 10</p> <p>(Sans modification)</p>

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

III. — Ce chapitre comprend également les articles L. 140-8 et L. 140-9 qui deviennent les articles L. 141-7 et L. 141-8.

Article 11

Après l'article L. 141-8 du même code dans sa rédaction issue de la présente loi, il est inséré un chapitre II ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Dispositions relatives aux activités juridictionnelles

« Art. L. 142-1. — I. — Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement, ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présumptifs de gestion de fait sont communiqués au procureur général près la Cour des comptes.

« II. — Lorsque le procureur général ne relève aucune charge à leur égard, les comptables concernés sont déchargés de leur gestion par ordonnance du président de la formation de jugement ou d'un magistrat délégué à cette fin.

« Si aucune charge ne subsiste à leur encontre au titre de leurs gestions successives et s'ils ont cessé leurs fonctions, *quibus* leur est donné par la même ordonnance.

« L'ordonnance devient définitive après notification au comptable et à l'ordonnateur concernés, sauf opposition motivée de l'un quelconque de ces derniers.

« Si le président accepte cette opposition, il retire son ordonnance et la responsabilité du comptable est jugée dans les conditions fixées au III.

« III. — Lorsque le procureur général relève, dans les rapports mentionnés au I ou au vu des autres

Article 11

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 142-1. — I. — *(Sans modification)*

« II. —

... charge à l'égard du comptable, il appartient au président de la formation de jugement ou au magistrat délégué à cette fin de rendre une ordonnance le déchargeant de sa gestion.

(amendement n° 2)

... subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, *quibus* lui est donné dans les mêmes conditions.

(amendement n° 3)

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

(amendement n° 4)

« III. — *(Alinéa sans modification)*

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 212-15.</i> — Lorsque des magistrats sont simultanément affectés dans plusieurs chambres territoriales des comptes ou dans au moins une chambre territoriale des comptes et au moins une chambre régionale des comptes mentionnée à l'article L. 212-12 et que leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions dans une autre chambre dont ils sont membres, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.</p>	<p>informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présomptif de gestion de fait, il requiert l'instruction de cette charge.</p> <p>« La procédure est contradictoire.</p> <p>« Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public, si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.</p> <p>« Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le ministère public n'y assistent pas.</p> <p>« La Cour statue par un arrêt rendu en formation collégiale.</p> <p>« IV. — Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »</p>	<p>... contradictoire. À leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.</p> <p>(amendement n° 5)</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>« IV. — <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Le premier alinéa est également applicable si la ou les chambres régionales des comptes et la ou les chambres territoriales des comptes ont le même siège en application de</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>l'article L. 212-12 et du dernier alinéa de l'article L. 252-13. Dans cette hypothèse, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.</p>	<p>Article 12</p>	<p>Article 12</p>
<p>Lorsque des personnes ayant demandé à être auditionnées en application des articles L. 231-3, L. 231-12 ou L. 241-14 ou ayant l'obligation de répondre à une convocation en application de l'article L. 241-4 ne peuvent matériellement se rendre à l'audience d'une chambre régionale des comptes mentionnée à l'article L. 212-12 dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, elles peuvent, sur décision du président de la chambre, présenter leurs observations, reliées en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.</p>	<p>Au troisième alinéa de l'article L. 212-15 du même code, les mots : « ayant demandé à être auditionnées en application des articles L. 231-3, L. 231-12 ou L. 241-14 » sont remplacés par les mots : « avisées d'une audience publique, entendues en application de l'article L. 241-14 ».</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article.</p>		
<p><i>Art. L. 241-14. — Cf. annexe.</i></p>		
	<p>Article 13</p>	<p>Article 13</p>
<p><i>Art. L. 222-6. —</i> Nul ne peut être nommé président d'une chambre régionale des comptes, vice-président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France ou magistrat dans une chambre régionale des comptes s'il a été déclaré comptable de fait à titre définitif et s'il ne lui a pas été donné <i>quittus</i>.</p>	<p>Au premier alinéa de l'article L. 222-6 du même code, les mots : « à titre définitif » sont supprimés.</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Si la déclaration concerne un président de chambre régionale des comptes ou le vice-président de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France et qu'elle intervient postérieurement à sa nomination dans cet emploi, ce magistrat est suspendu de ses fonctions par le premier président de la Cour des comptes, jusqu'à ce que <i>quittus</i> lui soit donné.</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Si la déclaration concerne un magistrat de chambre régionale des comptes et qu'elle intervient postérieurement à sa nomination, ce magistrat est suspendu de ses fonctions dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 223-11, jusqu'à ce que <i>quitus</i> lui soit donné.</p>	Article 14	Article 14
<p><i>Art. L. 231-1.</i> — Les comptables sont tenus de produire leurs comptes devant la chambre régionale des comptes, dans les délais prescrits par les règlements.</p>	<p>L'article L. 231-1 du même code est remplacé par les dispositions suivantes : « Les comptables qui relèvent de la juridiction de la chambre régionale des comptes sont tenus de lui produire leurs comptes dans les délais fixés par décret en Conseil d'État ».</p>	<p>... juridiction <i>d'une</i> chambre</p> <p>(amendement n° 6)</p>
<p><i>Art. L. 231-2.</i> — Sous réserve des dispositions des articles L. 211-2 et L. 231-6, la chambre régionale des comptes statue en premier ressort, à titre provisoire ou définitif, sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et leurs établissements publics situés dans son ressort.</p>	Article 15	Article 15
	<p>À l'article L. 231-2 du même code, les mots : « , à titre provisoire et définitif, » sont supprimés.</p>	<p>(Sans modification)</p>
	Article 16	Article 16
	<p>L'article L. 231-3 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>(Sans modification)</p>
	<p>1° Les deux premiers alinéas sont remplacés par les dispositions suivantes :</p>	
<p><i>Art. L. 231-3.</i> — La chambre régionale des comptes juge, dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions, les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence.</p>	<p>« La chambre régionale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.</p>	
<p>Les dispositions définitives des jugements portant sur des gestions de fait sont délibérées après l'audition, à leur demande, des personnes déclarées comptables de fait.</p>	<p>« Les personnes que la chambre régionale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. » ;</p>	
<p>L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office.</p>	<p>2° Au troisième alinéa, les mots : « ou s'en saisit d'office » sont supprimés.</p>	
<p><i>Art. L. 231-9.</i> — Le comptable supérieur du Trésor adresse à la chambre régionale des comptes tous les arrêtés de décharge qu'il a pris.</p>	<p>Article 17</p>	<p>Article 17</p>
<p>La chambre régionale des comptes peut exercer son droit d'évocation et de réformation sur les arrêtés visés à l'article L. 231-8 dans le délai de six mois à dater de leur notification au comptable.</p>	<p>Au second alinéa de l'article L. 231-9 du même code, après les mots : « son droit d'évocation et », sont insérés les mots : « , sur réquisition du ministère public, ».</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 231-10.</i> — La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre dans les conditions fixées, pour la Cour des comptes, par les articles L. 131-6, L. 131-6-1, L. 131-7, L. 131-10 et L. 131-12.</p>	<p>Article 18</p> <p>L'article L. 231-10 du même code est ainsi modifié :</p>	<p>Article 18</p> <p>(Sans modification)</p>
<p>Livre II Les chambres régionales et territoriales des comptes</p> <p>Première partie Les chambres régionales des comptes</p> <p>Titre IV Procédure</p> <p>Chapitre I^{er} Règles générales de procédure</p>	<p>1° Après le mot : « comptables » sont insérés les mots : « publics et les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait » ;</p> <p>2° Les mots : « et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre » et les mots : « L. 131-6 » sont supprimés.</p>	<p>Article 19</p> <p>(Sans modification)</p>
	<p>Article 19</p> <p>Au titre IV du livre II du même code, le chapitre I^{er} comprend les articles L. 241-1 à L. 241-6 ainsi que l'article L. 241-12 qui devient l'article L. 241-7, l'article L. 241-13 qui devient l'article L. 241-8 et l'article L. 241-15 qui devient l'article L. 241-9.</p>	

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 241-13.</i> — Les jugements, avis, propositions, rapports d’instruction et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés et adoptés collégalement selon une procédure contradictoire.</p>	<p>Article 20</p>	<p>Article 20</p>
<p>Lorsque la chambre régionale des comptes statue en matière de gestion de fait et d’amende, elle délibère hors la présence du rapporteur. Le jugement est rendu en audience publique.</p>	<p>Le second alinéa de l’article L. 241-13 du même code est supprimé.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Chapitre II</p>	<p>Article 21</p>	<p>Article 21</p>
<p>Contrôle budgétaire</p>	<p>Au même titre du même livre, le chapitre II est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 242-1.</i> — Lorsqu’elle est saisie en application des dispositions de la section 1 du chapitre II du titre III de la première partie du présent livre, la chambre régionale des comptes dispose, pour l’instruction de ces affaires, des pouvoirs définis aux articles L. 241-1 à L. 241-5.</p>	<p>« Chapitre II</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 242-2.</i> — Lorsque la chambre régionale des comptes est saisie en application des dispositions du chapitre II du titre III relatif au contrôle des actes budgétaires et de l’exécution du budget, l’ordonnateur ou son représentant peut, à sa demande, présenter oralement ses observations. Il peut être assisté par une personne de son choix.</p>	<p>« Dispositions relatives aux activités juridictionnelles</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>« Si aucune charge ne subsiste à leur encontre au titre de leurs gestions successives et s’ils ont cessé leurs fonctions, <i>quibus</i> leur est donné par la même ordonnance.</p>	<p>« <i>Art. L. 242-1.</i> — I. — Les rapports d’examen des comptes à fin de jugement, ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l’amende, soit présomptifs de gestion de fait sont communiqués au commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes.</p>	<p>« <i>Art. L. 242-1.</i> — I. — ... au représentant du ministère public près ...</p>
<p>(amendement n° 8)</p>	<p>« II. — Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à leur égard, les comptables concernés sont déchargés de leur gestion par ordonnance du président de la formation de jugement ou d’un magistrat délégué à cette fin.</p>	<p>(amendement n° 7) « II. — <i>(Alinéa sans modification)</i> sans</p>

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

« L'ordonnance devient définitive après notification au comptable et à l'ordonnateur concernés, sauf opposition motivée de l'un quelconque de ces derniers.

« Si le président accepte cette opposition, il retire son ordonnance et la responsabilité du comptable est jugée dans les conditions fixées au III.

« III. — Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I, ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présumé de gestion de fait, il requiert l'instruction de cette charge.

« La procédure est contradictoire.

« Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public, si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

« Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le ministère public n'y assistent pas.

« IV. — Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 22

I. — Au même titre du même livre, le chapitre III est intitulé :

« Chapitre III

« Dispositions relatives aux activités administratives »

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

(amendement n° 9)

« III. — (Alinéa sans modification)

...
contradictoire. À leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.

(amendement n° 10)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« IV. — (Sans modification)

Article 22

I. — (Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

... relatives à l'examen de la gestion ».

(amendement n° 11)

Chapitre III

Voies de recours

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>Livre II Les chambres régionales et territoriales des comptes</p> <p>Première partie Les chambres régionales des comptes</p> <p>Titre IV Procédure</p> <p>Chapitre II</p> <p>Contrôle budgétaire</p>	<p>II. — Ce chapitre comprend les articles L. 241-7 à L. 241-11 qui deviennent respectivement les articles L. 243-1 à L. 243-5 ainsi que l'article L. 241-14 qui devient l'article L. 243-6.</p> <p>Article 23</p> <p>I. — Au titre IV du livre II de la deuxième partie du même code, le chapitre II devient le chapitre IV et il est intitulé :</p> <p>« Chapitre IV</p> <p>« Contrôle budgétaire »</p>	<p>II. — <i>(Sans modification)</i></p> <p>Article 23</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Chapitre III</p> <p>Voies de recours</p>	<p>II. — Ce chapitre comprend les articles L. 242-1 et L. 242-2 qui deviennent respectivement les articles L. 244-1 et L. 244-2.</p> <p>Article 24</p> <p>I. — Au titre IV du livre II du de la deuxième partie du même code, le chapitre III devient le chapitre V et il est intitulé :</p> <p>« Chapitre V</p> <p>« Voies de recours »</p>	<p>Article 24</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 243-1.</i> — Le comptable, la collectivité locale ou l'établissement public, le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes, le procureur général près la Cour des comptes peuvent faire appel devant la Cour des comptes de tout jugement prononcé à titre définitif par la chambre régionale des comptes.</p>	<p>II. — Ce chapitre comprend les articles L. 243-1 à L. 243-4 qui deviennent respectivement les articles L. 245-1 à L. 245-4.</p> <p>Article 25</p> <p>À l'article L. 243-1, les mots : « tout jugement prononcé à titre définitif » sont remplacés par les mots : « toute décision juridictionnelle rendue ».</p>	<p>Article 25</p> <p>À l'article L. 243-1, les mots : « commissaire du Gouvernement » sont remplacés par les mots : « représentant du ministère public » et les mots : « tout ...</p> <p>(amendement n° 12)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L. 243-2.</i> — Un jugement prononcé à titre définitif peut être révisé par la chambre régionale des comptes qui l'a rendu, soit à la demande du comptable appuyée des justifications recouvrées depuis le jugement, soit d'office ou sur réquisition du ministère public, pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi.</p>	<p>Article 26</p> <p>À l'article L. 243-2, les mots : « un jugement prononcé à titre définitif peut être révisé par la chambre régionale des comptes qui l'a rendu » sont remplacés par les mots : « une décision juridictionnelle peut être révisée par la chambre régionale des comptes qui l'a rendue ».</p>	<p>Article 26</p> <p>(Sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 243-3.</i> — Les règles relatives à l'appel et à la révision des jugements des chambres régionales des comptes sont fixées par décret en Conseil d'État.</p>	<p>Article 27</p> <p>À l'article L. 243-3, les mots : « des jugements » sont remplacés par les mots : « des décisions juridictionnelles ».</p>	<p>Article 27</p> <p>(Sans modification)</p>
<p><i>Art. L. 254-4.</i> — Les articles L. 241-1 à L. 241-15 sont applicables. Pour leur application, les références à la chambre régionale des comptes et aux chambres régionales des comptes sont remplacées respectivement par les références à la chambre territoriale des comptes et aux chambres territoriales des comptes.</p>	<p>Article 28</p> <p>I. — À la première phrase de l'article L. 254-4 du même code, les mots : « L. 241-15 » sont remplacés par les mots : « L. 241-9 ».</p>	<p>Article 28</p> <p>I. —</p> <p>... L. 241-9 et L. 243-1 à L. 243-6 ».</p>
<p><i>Art. L. 256-1.</i> — Lorsque des magistrats sont simultanément affectés dans plusieurs chambres territoriales des comptes ou dans au moins une chambre territoriale des comptes et au moins une chambre régionale des comptes mentionnée à l'article L. 212-12 et que leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions, dans une autre chambre dont ils sont membres, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.</p>		<p>(amendement n° 13)</p>
<p>Le premier alinéa est également applicable si la ou les chambres régionales des comptes et la ou les</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>chambres territoriales des comptes ont le même siège en application de l'article L. 212-12 et du dernier alinéa de l'article L. 252-13. Dans cette hypothèse, le ou les membres concernés peuvent siéger et, le cas échéant, le commissaire du Gouvernement prononcer ses conclusions, reliés en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.</p>	<p>II. — Au troisième alinéa de l'article L. 256-1 du même code, les mots : « L. 231-12 » sont supprimés.</p>	<p>II. — <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Lorsque des personnes ayant demandé à être auditionnées en application des articles L. 231-3, L. 231-12 ou L. 241-14 ou ayant l'obligation de répondre à une convocation en application de l'article L. 241-4 ne peuvent matériellement se rendre à l'audience d'une chambre territoriale des comptes mentionnée à l'article L. 252-1 dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, elles peuvent présenter leurs observations, reliées en direct à la salle d'audience par un moyen de communication audiovisuelle.</p>	<p>Article 29</p>	<p>Article 29</p>
<p>Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article.</p>	<p>Les articles L. 131-13, L. 140-7, L. 231-5, L. 231-6 et L. 231-12 du code des juridictions financières sont abrogés.</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L. 131-13.</i> — Les arrêts prononçant une condamnation définitive à l'amende ou statuant en appel sur un jugement d'une chambre régionale des comptes prononçant une telle condamnation sont délibérés après l'audition, à leur demande, des personnes concernées.</p>	<p><i>Art. L. 140-7.</i> — Les comptables sont tenus de produire leurs comptes à la Cour des comptes dans des délais fixés par voie réglementaire.</p>	
<p>La procédure est écrite et présente un caractère contradictoire.</p>		
<p>La Cour statue sur ces comptes par arrêts successivement provisoires et définitifs.</p>		
<p>Lorsque la Cour des comptes statue en matière de gestion de fait et d'amende, elle délibère hors la présence</p>		

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

du rapporteur. L'arrêt est rendu en audience publique.

Art. L. 231-5. — La chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

Art. L. 231-6. — Par dérogation aux dispositions de l'article L. 211-1, l'apurement et le contrôle des crédits mis à la disposition du Conseil de Paris pour son fonctionnement sont assurés par une commission de vérification désignée par le Conseil de Paris en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Le questeur ne peut faire partie de cette commission. Le pouvoir de la commission s'exerce sous le contrôle de la Cour des comptes et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation.

Art. L. 231-12. — Les jugements prononçant une condamnation définitive à l'amende sont délibérés après l'audition, à leur demande, des personnes concernées.

**Loi de finances pour 1963
(n° 63-156 du 23 février 1963)**

Art. 60. —

XI. — Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou

Texte de référence	Texte du projet de loi	Propositions de la Commission
<p>valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.</p> <p>Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites.</p> <p>Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi.</p>	<p>Article 30</p> <p>Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires afin, selon le cas, d'étendre et d'adapter les dispositions de la présente loi aux chambres territoriales des comptes de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p> <p>L'ordonnance sera prise avant le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p> <p>Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance sera déposé devant le Parlement au plus tard le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>	<p>Article additionnel</p> <p><i>Dans le dernier alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), après les mots : « fait l'objet », sont insérés les mots « pour les mêmes opérations ».</i></p> <p>(amendement n° 14)</p>
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p> <p><i>Art. 38. — Cf. annexe.</i></p>	<p>Article 30</p> <p>Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires afin, selon le cas, d'étendre et d'adapter les dispositions de la présente loi aux chambres territoriales des comptes de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p> <p>L'ordonnance sera prise avant le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p> <p>Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance sera déposé devant le Parlement au plus tard le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication au <i>Journal officiel</i> de la République française.</p>	<p>Article 30</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... du troisième mois ...</p> <p>(amendement n° 15)</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

Texte de référence

Texte du projet de loi

Propositions de la Commission

Article 31

Les dispositions de la présente loi sont, sous réserve de l'application de celles de l'article 30, applicables à compter du 1^{er} janvier 2009, à l'exception du 1^o de l'article 7.

Toutefois elles ne s'appliquent pas aux suites à donner aux procédures en cours ayant donné lieu à des décisions juridictionnelles prises à titre provisoire et notifiées avant le 1^{er} janvier 2009.

Article 31

...
loi *entrent en vigueur le 1^{er} janvier ...*

... l'article 7 *et de l'article 30.*

(amendement n° 16)

(Alinéa sans modification)

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

Constitution du 4 octobre 1958	84
<i>Art. 38.</i>	
Code des juridictions financières	84
<i>Art. L. 241-14.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 38. — Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Code des juridictions financières

Art. L. 241-14. — Les observations définitives sur la gestion prévues par l'article L. 241-11 sont arrêtées par la chambre régionale des comptes après l'audition, à leur demande, des dirigeants des personnes morales contrôlées, et de toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 11

Amendements présentés par M. René Dosière et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Dans l’alinéa 5 de cet article, après le mot : « général », insérer les mots : « en accord avec le rapporteur d’un des rapports mentionnés au I ».

- Après l’alinéa 8 de cet article, insérer l’alinéa suivant :

« II *bis*. — Lorsque le procureur général, en désaccord avec le rapporteur d’un des rapports mentionnés au I, ne relève aucune charge à l’encontre d’un comptable, aucun fait susceptible de conduire à une condamnation à l’amende ou aucun fait présumé de gestion de fait, la Cour, statuant collégalement, peut lui demander de la requérir afin de mettre en œuvre la procédure prévue au III. »

- Compléter l’alinéa 9 de cet article par la phrase suivante :

« Il procède de même à la demande de la Cour, dans le cas prévu au II *bis*. »

Article 21

Amendements présentés par M. René Dosière et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

- Dans l’alinéa 5 de cet article, après le mot : « public », insérer les mots : « en accord avec l’un des rapporteurs mentionnés au I ».

- Après l’alinéa 8 de cet article, insérer l’alinéa suivant :

« II *bis*. — Lorsque le ministère public, en désaccord avec le rapporteur d’un des rapports mentionnés au I, ne relève aucune charge à l’encontre d’un comptable, aucun fait susceptible de conduire à une condamnation à l’amende ou aucun fait présumé de gestion de fait, la chambre régionale des comptes, statuant collégalement, peut lui demander de la requérir afin de mettre en œuvre la procédure prévue au III. »

- Compléter l’alinéa 9 de cet article par la phrase suivante :

« Il procède de même à la demande de la chambre, dans le cas prévu au II *bis*. »

PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

• Cour des comptes

- M. Rémy Frentz, premier avocat général
- Mme Isabelle Gravière-Troadec, secrétaire générale adjointe
- M. Frédéric Coq, chargé de mission

• Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique - Direction générale de la comptabilité publique

- M. Alban Aucoin, chef du service des ressources et du réseau
- Mme Odile Neel, chef du bureau « responsabilité des comptables »

• Association professionnelle des comptables du Trésor public

- Mme Évelyne Kloetzer, vice-présidente
- M. Jean-Michel Levraux, secrétaire général

• Syndicat des juridictions financières

- M. Marc Chabert, président (magistrat à la chambre régionale des comptes PACA)
- M. Dominique Roguez, membre du bureau et élu au Conseil supérieur des CRC (magistrat à la CRC Rhône-Alpes)

En outre, votre rapporteur a été reçu par le **Premier président de la Cour des comptes**, M. Philippe Séguin.