

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

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

Mercredi
26 juillet 2017
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 11

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

- Examen, en deuxième lecture, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières (n° 90) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur) 2

**Présidence
de Mme Yaël Braun-
Pivet,
Présidente**



La réunion débute à 11 heures 05.

Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.

La Commission examine, en deuxième lecture, le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières (n° 90) (M. Guillaume Vuilletet, rapporteur).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Mes chers collègues, nous sommes réunis ce matin pour examiner en deuxième lecture le projet de loi ratifiant l'ordonnance du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières. Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale sous la précédente législature, le 16 février 2017, et par le Sénat le 6 juillet dernier.

M. Guillaume Vuilletet, rapporteur. Le projet de loi que nous examinons ce matin – et qui, j'en suis sûr, suscite autant votre intérêt que celui dont nous discutons actuellement en séance publique – vise à ratifier l'ordonnance du 13 octobre 2016, prise par le Gouvernement en application de l'article 86 de la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires. Cette loi poursuivait deux objectifs : élaborer un cadre déontologique applicable aux agents publics et mettre en œuvre diverses dispositions statutaires du droit de la fonction publique.

Afin de permettre au Parlement de débattre rapidement de l'essentiel, un renvoi à un grand nombre d'ordonnances avait été décidé. L'article 86 de la loi avait ainsi autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier les règles relatives à l'activité et au statut des magistrats des juridictions administratives ainsi que des magistrats des juridictions financières.

En ce qui concerne ces dernières, le champ de l'habilitation comprenait en particulier « *la modernisation du code des juridictions financières, afin d'en supprimer les dispositions devenues obsolètes, redondantes ou de les clarifier* ». C'est effectivement ce à quoi s'attachent les 53 articles de l'ordonnance, qui contiennent, de fait, peu de modifications de fond.

L'ordonnance est organisée autour de trois thèmes principaux : la simplification de la présentation des dispositions relatives aux missions, à l'organisation et aux procédures des juridictions financières ; la mise à jour de plusieurs dispositions relatives au statut des magistrats de ces juridictions ; enfin, la clarification des règles d'organisation et de procédure de la Cour de discipline budgétaire et financière.

L'ordonnance procède, tout d'abord, à une importante réorganisation du code des juridictions financières afin d'en clarifier la présentation ; des sections nouvelles sont créées et de nombreux articles sont déplacés. Cette réorganisation est l'occasion de préciser certaines missions et leur champ d'application. L'article 1^{er}, par exemple, introduit dans le code une définition du contrôle de la Cour des comptes et en précise le champ d'application en clarifiant la rédaction actuelle, qui datait de 1976 et était devenue obsolète.

L'ordonnance modernise, ensuite, certaines procédures et les modalités de leur exercice par les juridictions financières. Pour tenir compte de la dématérialisation croissante

de l'information, l'article 11 adapte les dispositions relatives à la communication de documents à la Cour. Le nouvel article L. 141-5 du code fait ainsi désormais référence à l'accès aux « données et traitements », et non plus aux seuls documents.

L'article 28 prend en compte l'importante extension, au cours de ces dernières années, du champ de compétence des chambres régionales et territoriales des comptes, dans lequel entrent les établissements sociaux et médico-sociaux, soit un total de près de 40 milliards d'euros supplémentaires à contrôler, ainsi que me l'a indiqué le premier Président de la Cour des comptes lors de son audition. L'entretien préalable au délibéré, aujourd'hui seulement prévu dans le cadre du contrôle des collectivités locales et de leurs établissements publics, est donc désormais également effectué dans le cadre du contrôle de ces organismes.

L'ordonnance harmonise aussi les procédures d'enquête demandées par le Parlement. L'article 8 prévoit ainsi que, lorsque la Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des affaires sociales du Parlement, elle peut intervenir dans le domaine de compétence des chambres régionales et territoriales des comptes, ce qui était jusqu'à présent réservé aux seules saisines émanant des commissions des finances ou de commissions d'enquête.

L'ordonnance met ensuite à jour plusieurs dispositions statutaires relatives aux magistrats de la Cour des comptes : la notion de « vacance » est, par exemple, remplacée par celle de « nomination » dans le régime des promotions pour les grades de conseiller maître et de conseiller référendaire. Elle aménage, par ailleurs, le régime de détachement des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes pour tenir compte de l'importante réorganisation opérée en 2015, qui avait élargi le périmètre géographique de ces chambres et, par conséquent, réduit les possibilités de mobilité des magistrats.

Les articles 45 à 49 de l'ordonnance, enfin, apportent des clarifications relatives aux règles d'organisation et de procédure applicables à la Cour de discipline budgétaire et financière. Ces clarifications permettent notamment de tenir compte d'évolutions jurisprudentielles et de mieux prendre en considération les exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme : les règles d'incompatibilité et de récusation des membres de la Cour et des rapporteurs sont précisées afin de se conformer à l'exigence d'impartialité ; les droits des personnes mises en cause sont renforcés ; la prépondérance de la voix du président de la formation de jugement en cas de partage des voix est supprimée.

Le 28 juin 2017, la commission des lois du Sénat a adopté cinq articles additionnels à l'initiative de sa rapporteure, Mme Catherine Di Folco. Le nouvel article 2 vise à corriger des erreurs matérielles. L'article 3 a pour objet de préciser, au niveau législatif, la liste des formations délibérantes des juridictions financières exerçant des fonctions juridictionnelles. Il s'inspire en cela de l'article L. 122-1 du code des juridictions administratives, qui comprend des dispositions analogues pour le Conseil d'État. L'article 4 procède à des coordinations concernant les dispositions relatives à l'outre-mer. L'article 5 complète le code des juridictions financières afin de prévoir explicitement que les observations de la Cour des comptes qui font l'objet d'une communication au Parlement peuvent donner lieu, avant cette communication et à leur demande, à l'audition des organismes et personnes mis en cause. L'article 6, enfin, procède à une coordination de références.

Le Sénat a adopté en séance publique, le 6 juillet 2017, le texte ainsi modifié par sa commission des lois.

Telles sont, mes chers collègues, les principales dispositions du projet de loi qui nous est soumis ce matin. Je vous invite à l'adopter sans modification.

M. Ugo Bernalicis. J'ai suivi, en tant que co-rapporteur d'application, les travaux concernant ce texte, dont nous avons discuté avec le représentant du secrétariat général du Gouvernement. L'ordonnance qu'il nous est demandé de ratifier comporte, pour l'essentiel, des éléments qui étaient prévus dans la disposition d'habilitation. Il s'agit de clarifications et de modifications techniques nécessaires, compte tenu de l'ancienneté du texte précédent ; je pense notamment à l'introduction de la notion de « données et traitements ».

Le rapporteur et moi-même nous sommes interrogés sur les 40 milliards supplémentaires qu'auront à contrôler les chambres régionales des comptes, car le taux de contrôle de ces dernières est actuellement plutôt faible. Il nous faudra donc sans doute, en lien avec la commission des Finances, examiner la question des moyens dont disposent les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes pour appliquer les décisions que nous prenons.

J'ajoute, de manière un peu facétieuse, que les modifications concernant la Cour de discipline budgétaire et financière n'étaient pas prévues par l'habilitation. En définitive, « l'occasion a fait le larron » et ces modifications sont les bienvenues, puisqu'il s'agit de renforcer les droits de la défense et de prévoir un déport – ce dernier point n'est, du reste, pas sans lien avec les discussions que nous avons actuellement en séance publique : manifestement, en l'espèce, le déport ne nuit pas à l'efficacité de la décision... Néanmoins, je l'ai indiqué, l'article 86 de la loi de 2016 n'habilitait pas le Gouvernement à procéder à des modifications dans ce domaine. Le texte était cependant suffisamment flou pour le lui permettre. En l'occurrence, ces modifications sont positives, mais il n'en sera pas forcément toujours ainsi ; je vous renvoie, sur ce point, à nos discussions sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à réformer le code du travail. Il me paraît donc essentiel que nous précisions autant que faire se peut l'habilitation confiée au Gouvernement.

Bien entendu, je voterai le projet de loi de ratification.

M. le rapporteur. J'ai bien noté, monsieur le co-rapporteur d'application, que cette remarque facétieuse avait une portée plus générale. Cette légère extension du périmètre de l'habilitation n'a pas échappé non plus à nos collègues du Sénat, qui ont jugé cependant que l'apport du texte la justifiait. La modernisation du code des juridictions financières figure cependant bien dans le champ de l'habilitation prévu par le 3° du II de l'article 86 de la loi de 2016.

M. David Habib. Cette ordonnance, je le rappelle, a été prise en vertu de l'habilitation confiée au Gouvernement par la loi du 20 avril 2016, qui a été largement évoquée en séance publique hier soir. Je précise toutefois que le Parlement avait, à l'époque, réduit le champ de cette habilitation, afin que les parlementaires puissent s'approprier pleinement le travail sur la déontologie, les droits et les obligations des fonctionnaires. Quoi qu'il en soit, ce texte n'avait pas suscité d'opposition au sein de l'Assemblée, et le Sénat n'a que peu modifié les 53 articles de l'ordonnance. S'agissant de l'organisation et des missions

des différentes juridictions financières, l'ordonnance ne touche qu'à la marge au statut des magistrats membres de ces juridictions. Il nous faudra vraisemblablement poursuivre le dialogue social, jugé comme étant de grande qualité, qui a été entamé par le précédent gouvernement, afin que nous puissions adapter les droits et obligations de ces magistrats.

J'ai eu l'honneur de présider les travaux de l'Assemblée nationale lorsque celle-ci a adopté en première lecture, le 16 février dernier, ce projet de loi, lequel figurait parmi les derniers textes examinés à la fin de la précédente législature. Le groupe Nouvelle gauche votera ce texte en deuxième lecture.

Mme Naïma Moutchou. Ce texte vise, je le rappelle, à ratifier une ordonnance modifiant le code des juridictions financières, dont beaucoup de dispositions étaient devenues obsolètes ou redondantes, et adaptant certaines règles statutaires sans les modifier au fond. Il a été légèrement modifié par le Sénat afin de corriger quelques erreurs matérielles et juridiques et d'apporter quelques ajouts qui sont les bienvenus. Le groupe La République en marche n'aura donc pas de difficultés à voter ce texte dans les mêmes termes que le Sénat.

M. Guillaume Larrivé. Le groupe Les Républicains, qui avait voté ce texte en première lecture, n'aura pas non plus de difficultés à le voter dans la version qui est issue du Sénat. Mais, puisque l'occasion m'en est donnée, je tiens à souligner que ces juridictions financières dont nous toilettons le statut sont des juridictions administratives. Il me paraît important de le rappeler alors que le premier président de la Cour de cassation s'est exprimé, hier, de façon hasardeuse pour proposer, allant ainsi très au-delà de ses compétences, la suppression des juridictions administratives et leur intégration aux juridictions judiciaires, ce qui est contraire à la Constitution. Or, le premier président de la Cour de cassation est une autorité constituée, et non une autorité constituante. Le texte technique que nous nous apprêtons à voter rappellera donc à chacun que le législateur continue à croire dans l'existence de juridictions administratives, lesquelles ne relèvent pas de la Cour de cassation parce que leur domaine de compétence et leurs règles procédurales diffèrent de celles de l'ordre judiciaire.

M. Philippe Latombe. Le groupe Mouvement démocrate votera également ce texte, qui apporte des modifications bienvenues.

M. le rapporteur. Je suis heureux de ce consensus, rare dans notre assemblée. J'entends, par ailleurs, la remarque de notre collègue Guillaume Larrivé. Je vous remercie du soutien massif et enthousiaste que vous apportez à ce texte important.

M. Olivier Dusopt. Vous aurez noté que, lorsque la majorité socialiste propose un projet de loi d'habilitation, celui-ci ne fait l'objet d'aucune contestation, ce qui explique notre soutien massif à ce texte... (*Sourires.*)

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Article 2 (art. L. 142-1-2, L. 220-12 et L. 243-4 du code des juridictions financières) : *Correction d'erreurs matérielles*

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3 (art. L. 142-1-2, L. 242-4, L. 262-57 et L. 272-55 du code des juridictions financières) : *Consécration au niveau législatif des formations délibérantes des juridictions financières exerçant des fonctions juridictionnelles*

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4 (art. L. 262-25 et L. 272-28 du code des juridictions financières) : *Coordination outre-mer*

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

Article 5 (art. L. 143-0-2 du code des juridictions financières) : *Communications de la Cour des comptes au Parlement*

La Commission adopte l'article 5 sans modification.

Article 6 (art. 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) : *Coordination*

La Commission adopte l'article 6 sans modification.

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi sans modification.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Je vous rappelle que le texte sera examiné mercredi prochain, 2 août, en séance publique.

La réunion s'achève à 11 heures 25.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Laetitia Avia, M. Erwan Balanant, M. Ugo Bernalicis, Mme Yaël Braun-Pivet, M. Xavier Breton, Mme Émilie Chalas, M. Jean-Michel Clément, Mme Typhanie Degois, M. Éric Diard, Mme Nicole Dubre-Chirat, M. Olivier Dussopt, M. Christophe Euzet, Mme Elise Fajgeles, M. Jean-Michel Fauvergue, Mme Marie Guévenoux, M. David Habib, M. Dimitri Houbron, Mme Élodie Jacquier-Laforge, Mme Catherine Kamowski, M. Guillaume Larrivé, M. Philippe Latombe, Mme Alexandra Louis, M. Fabien Matras, M. Stéphane Mazars, M. Jean-Michel Mis, M. Pierre Morel-À-L'Huissier, Mme Naïma Moutchou, M. Éric Poulliat, M. Aurélien Pradié, M. Robin Reda, M. Thomas Rudigoz, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Cécile Untermaier, M. Arnaud Viala, M. Cédric Villani, M. Guillaume Vuilletet, Mme Hélène Zannier, M. Michel Zumkeller

Excusés. - Mme Huguette Bello, M. Philippe Dunoyer, Mme Paula Forteza, M. Sacha Houlié, M. Mansour Kamardine, Mme Marietta Karamanli, M. Jean-Pierre Pont, M. François de Rugy, Mme Maina Sage