



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN ⁽¹⁾, **EN NOUVELLE LECTURE**, SUR LE PROJET DE LOI MODIFIÉ PAR LE SENAT EN DEUXIÈME LECTURE, *portant règlement définitif du budget de 1998*,

PAR M. DIDIER MIGNAUD,

Rapporteur général,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

<i>Assemblée nationale :</i>	Première lecture : 1822, 2360 et T.A. 510 .
	Deuxième lecture : 2509, 2600 et T.A. 564 .
	Commission mixte paritaire : 3049 .
	Nouvelle lecture : 2926
<i>Sénat :</i>	Première lecture : 350, 374 et T.A. 145 (1999-2000).
	Deuxième lecture : 23, 148 et T.A. 63 (2000-2001).
	Commission mixte paritaire : 314 (2000-2001).

Lois de règlement.

La *Commission des finances, de l'économie générale et du Plan* est composée de :
M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Edmond Hervé, M. Pierre Hériaud, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Pierre Méhaignerie, M. Jean Rigal, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
EXAMEN DES ARTICLES	7
<i>Article 13</i> : Reconnaissance d'utilité publique des dépenses comprises dans des gestions de fait	7
TABLEAU COMPARATIF	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 9 mai 2001, réunie au Sénat, la Commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à un accord sur le texte de l'article 13 du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998 et a conclu à l'échec de ses travaux.

Une telle conclusion s'est avérée inévitable dès lors que les deux assemblées ne partagent pas la même conception de leur souveraineté et optent pour des principes opposés.

Si l'Assemblée nationale a montré, en première lecture comme en deuxième lecture, qu'elle était soucieuse d'exercer pleinement les responsabilités qui sont les siennes, le Sénat n'a souhaité, en revanche, se départir à aucune des différentes étapes de la navette, de sa position de principe suivant laquelle une assemblée parlementaire n'apporte traditionnellement pas d'autre modification que de pure forme ou de rectification d'une erreur matérielle, à un article d'une loi de règlement portant sur la reconnaissance d'utilité publique d'une gestion de fait.

Fidèle à la position qu'elle avait prise au cours des deux précédentes lectures, la Commission des finances a ainsi adopté, en nouvelle lecture, au texte transmis par le Sénat à l'Assemblée nationale, un amendement tendant à rétablir le texte déjà adopté par elle tant en première lecture qu'en deuxième lecture.

*
* *

Le présent rapport relate les travaux de votre Commission des finances, qui s'est réunie le 30 mai 2001, en vue de l'examen, en nouvelle lecture, du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998, modifié par le Sénat en deuxième lecture.

*
* *

EXAMEN EN COMMISSION

Article 13

Reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait.

Cet article tend, dans le cadre de trois paragraphes séparés, à reconnaître d'utilité publique trois séries de dépenses relevant de la gestion de fait.

Seul le paragraphe II, relatif à la gestion de fait du tribunal de commerce d'Antibes n'a pas fait l'objet d'un accord entre les deux assemblées, à l'issue de la première lecture comme de la deuxième lecture.

En première lecture, l'Assemblée nationale a procédé, en effet, sur ce paragraphe à deux modifications, à l'initiative de sa Commission des finances :

– d'une part, elle a adopté, avec l'accord du Gouvernement, un amendement de rectification d'une erreur matérielle ;

– d'autre part, elle a adopté, le 18 mai 2000, un amendement visant à ne pas reconnaître d'utilité publique une somme de 169.400 francs, correspondant à plusieurs versements effectués par le président du tribunal de commerce d'Antibes à un ancien bâtonnier, et à réduire ainsi, de 462.336,87 francs à 292.336,87 francs la somme reconnue d'utilité publique, après que le Gouvernement s'en fut remis à sa sagesse, en première lecture.

Le Sénat n'a pas suivi l'Assemblée nationale sur ce dernier point, en première lecture, dans sa séance du 26 juin 2000. De même qu'en première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'en était remis à la sagesse du Sénat.

L'Assemblée nationale a rétabli, en deuxième lecture, le texte qu'elle avait adopté en première lecture, le 11 octobre 2000, avec le soutien du Gouvernement, M. Christian Pierret, secrétaire d'Etat à l'industrie, déclarant partager l'opinion de votre Rapporteur général.

En deuxième lecture, le Sénat n'a toujours pas partagé le point de vue de l'Assemblée nationale, le Gouvernement s'en remettant une nouvelle fois à la sagesse du Sénat.

Le Sénat a ainsi fait sienne l'opinion du Rapporteur général de sa Commission des finances, M. Philippe Marini, qui a proposé, dans son rapport n° 148 (2000-2001), « *pour des raisons de principe* » de confirmer le vote émis par le Sénat en première lecture, se déclarant « *totale­ment respectueux des prérogatives de la Cour des comptes* » et « *pleinement conscient de la responsabilité éminente du Parlement, et, partant, du pouvoir politique* ».

On rappellera que la position de principe du Sénat a été exprimée par le Rapporteur général de sa Commission des finances, en première lecture, dans son rapport n° 374 (1999-2000), précisant que « *traditionnellement, sauf erreur matérielle, le Parlement adopte sans modification les articles de la loi portant règlement du budget relatifs à la reconnaissance d'utilité publique de dépenses comprises dans des gestions de fait* » (pp. 69 et 70).

Les arguments développés par le Sénat tiennent en fait en deux points :

– il n'y a jamais de modification de fond sur les gestions de fait par les assemblées parlementaires, et il convient de respecter ce qui apparaît être une « tradition établie » ;

– le Parlement ne saurait s'écarter des conclusions de la Cour des comptes.

Comme l'a déjà indiqué votre Rapporteur général en deuxième lecture (rapport n° 2600), cette appréciation appelle trois observations :

– elle ne remet pas en cause le fond de l'argumentation développée par votre Rapporteur général dans son rapport n° 2360, selon laquelle l'intégration de la somme litigieuse dans le périmètre de la déclaration publique ne s'imposait pas. Elle ne conteste pas que cette somme correspond à une dépense qui n'est pas de même nature que les autres dépenses dont il est proposé de reconnaître l'utilité publique ;

– elle ne distingue pas clairement le rôle et les compétences respectifs de chacune des institutions de l'Etat, le Gouvernement, la Cour des comptes et le Parlement, car elle néglige le fait que l'autorisation budgétaire relève uniquement du dernier, et non des deux premiers ;

– elle pourrait, d'une certaine manière, s'interpréter comme traduisant une certaine démission du Parlement face à ses responsabilités. Cette solution peut sembler en l'espèce d'autant plus dommageable que, dans le cas du tribunal de commerce d'Antibes, il est particulièrement

difficile de discerner ce qui relève d'une gestion de fait susceptible d'être régularisée de ce qui relève d'une gestion contestable ; il est donc important que ce soit l'autorité politique, directement investie par le suffrage universel, qui tranche en dernier ressort, sans s'abriter derrière l'arbitrage opéré par une juridiction, aussi éminente soit-elle.

Les deux chambres ont donc sur ce thème deux conceptions opposées de leur souveraineté, l'une tendant à retenir *a priori* la même position que la haute juridiction financière, l'autre plus soucieuse de l'exercice de ses responsabilités par une assemblée parlementaire.

La difficulté du cas du tribunal de commerce d'Antibes est réelle et illustrée par le fait que des infractions de toute nature ont été constatées dans le fonctionnement des tribunaux de commerce. Le rapport de la commission d'enquête sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce (rapport n° 1038, *Les tribunaux de commerce : une justice en faillite*, M. François Colcombet, président, M. Arnaud Montebourg, rapporteur), s'est largement fait l'écho de cette situation, ainsi que l'a déjà précisé votre Rapporteur général dans son rapport n° 2360, en première lecture.

Suivant les déclarations de M. Christian Descheemaeker, alors conseiller-maître chargé du secteur de la justice à la quatrième chambre de la Cour des comptes, à cette commission d'enquête, *« une telle situation a conduit la Cour des comptes qui se trouvait face à des trop nombreuses irrégularités constitutives de « gestion de fait » pour pouvoir toutes les déclarer, - il y avait comme disent les militaires à propos d'un radar une sorte de saturation - à prendre des mesures qui ont consisté à faire des rappels à l'ordre systématiques aux chefs de juridiction quand les choses relevaient de « l'irrégularité dans la clarté », à faire une insertion au rapport public qui est une mise en garde à destination de tous les présidents de tribunal de commerce, et pas seulement de ceux qui ont été contrôlés, et à menacer d'ouvrir des procédures de gestion de fait dans certains cas. »*

Il était également précisé que deux procédures avaient été ouvertes d'emblée, s'agissant des juridictions de Toulon et d'Antibes.

Dans le cadre du rapport public 1997, la Cour des comptes a d'ailleurs évoqué les pratiques extra-budgétaires, par nature irrégulières, dans les tribunaux de commerce.

Ainsi, l'opportunité d'allouer les dépenses qui font l'objet du désaccord entre l'Assemblée nationale et le Sénat, d'un montant de 169.400 francs, correspondant aux émoluments versés de 1987 à 1992, date de son décès, en qualité d'enquêteur (mais le plus probablement de

conseiller juridique) à un ancien bâtonnier, Me Salmont, n'apparaît pas du tout évidente.

Comme l'a indiqué votre Rapporteur général dans son rapport n° 2360 précité, la fonction de juge consulaire, et *a fortiori* celle de président d'une juridiction commerciale, étant des fonctions très techniques où les professionnels sont réputés élire ceux d'entre eux qui sont les plus compétents pour régler des questions délicates, il ne relève pas de la collectivité de prendre en charge les frais inhérents à un conseil qui a été, semble-t-il, permanent, dans un contexte qui ne fait en outre apparaître aucun souci de diversification de l'origine des conseils sollicités.

Aussi, il est parfaitement fondé de ne pas partager, sur ce point, l'appréciation de la Cour des comptes et de diminuer le montant des dépenses allouées sur la ligne de compte d'une somme égale à la rémunération litigieuse (169.400 francs), ce qui réduit en conséquence de 462.336,87 francs à 292.936,87 francs le montant des dépenses comprises dans la gestion de fait dont l'utilité publique serait reconnue et de porter le reliquat à reverser de 316.370 francs à 485.770 francs.

*
* *

La Commission a *adopté* un amendement présenté par votre **Rapporteur général**, rétablissant le texte adopté par l'Assemblée nationale en première et en deuxième lectures, s'agissant de la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses comprises dans la gestion du fait du tribunal de commerce d'Antibes (**amendement n° 1**).

La Commission a ensuite *adopté* l'article 13 ainsi modifié.

*
* *

La Commission a *adopté* l'ensemble du projet de loi portant règlement définitif du budget de 1998 ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en deuxième lecture	Propositions de la Commission
Article 13	Article 13
I. – Sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 450 922,92 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 novembre 1997 et du 14 septembre 1998, au titre du ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie.	I. – Sans modification.
II. – Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 462 336,87 F et de 41 060,20 F, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'Etat, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts du 7 mai 1997 et du 20 avril 1998, au titre du ministère de la justice.	II. – Sont reconnues... des montants de 292 936,87 F et de 41 060,20 F... ...justice.
III. – Sont reconnues d'utilité publique, pour des montants de 612 664,72 F et de 4 853 255,66 F, les dépenses comprises dans les gestions de fait des deniers de l'Etat, jugées par la Cour des comptes dans ses arrêts du 20 juin 1996, 28 avril 1997 et 20 avril 1998, au titre du ministère de l'intérieur.	(Amendement n° 1)
	III. – Sans modification.

N°3097-Rapport fait au nom de la commission des finances en nouvelle lecture, sur le projet de loi modifié par le Sénat en deuxième lecture, portant règlement définitif du budget de 1998