



N° 1138

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 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, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT (N° 947), *relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes,*

PAR M. ÉRIC CIOTTI,

Député.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : 742, 772, 784 et T.A. 122.

Sénat : 1^{re} lecture : 283, 350, et T.A. 103 (2007-2008).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
Article 3 <i>bis</i> (art. L. 131-5 du code des juridictions financières) : Mise à jour terminologique du CJF.....	11
Article 8 (art. L. 131-11 du code des juridictions financières) : Modification du régime des amendes pour gestion de fait.....	11
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.....	12
Article 10 (chapitre I ^{er} [nouveau] du titre IV du livre I ^{er} de la première partie du CJF) : Réorganisation des dispositions du CJF communes aux activités juridictionnelles et administratives de la Cour des comptes.....	13
Article 11 (chapitre II [nouveau] du titre IV du livre I ^{er} de la première partie du CJF) : Procédure juridictionnelle applicable devant la Cour des comptes.....	14
Article 16 <i>bis</i> (art. L. 231-4 du code des juridictions financières, art. L. 1612-19-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 421-21 du code de la construction et de l’habitation) : Suppression de la compétence reconnue à l’assemblée délibérante d’une collectivité territoriale pour statuer sur l’utilité publique de dépenses ayant donné lieu à gestion de fait.....	19
Article 21 (chapitre II du titre IV du livre II de la première partie du CJF) : Procédure juridictionnelle applicable devant les CRC.....	20
Article 28 (art. L. 253-2 à L. 253-4, L. 254-4, L. 254-5, L. 256-1, L. 262-32 à L. 262-34, L. 262-37, L. 262-38, L. 262-54-1 [nouveau], L. 262-56 à L. 262-58, L. 272-33 à L. 272-36, L. 272-52, L. 272-52-1 [nouveau], L. 272-54 à L. 272-56 et L. 272-60 du CJF) : Coordinations relatives aux chambres territoriales des comptes..	21
Article 29 <i>bis</i> (art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963) : Coordinations à l’article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.....	26
Article 29 <i>ter</i> (nouveau) (art. L. 131-2, L. 231-3, L. 253-4, L. 262-33 et L. 272-35 du code des juridictions financières, art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963) : Réduction à cinq ans du délai de prescription de l’action en responsabilité contre les comptables publics et les comptables de fait.....	27
Article 30 : Habilitation à étendre par ordonnance les dispositions de la loi à l’outre-mer.....	30
Article 31 : Dispositions transitoires.....	30
TABLEAU COMPARATIF	31

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a modifié, le 5 juin 2008 le projet de loi relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 10 avril 2008, qui refond entièrement les procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes (CRC). En effet, la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme ⁽¹⁾ a critiqué cette procédure contestant son caractère équitable pour le justiciable et critiquant sa longueur excessive.

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

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

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

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

(1) CEDH, 7 octobre 2003, *Richard-Dubarry* ; CEDH, 1^{er} juin 2004, *Richard-Dubarry c/ France* ; CEDH, 13 janvier 2004, *Martinie* ; CEDH, 12 avril 2006, *Martinie c/ France*.

En première lecture, l'Assemblée nationale avait maintenu l'exigence d'une ordonnance rendue par le juge du siège pour qu'un comptable puisse être déchargé de sa gestion conformément aux conclusions du parquet, à l'issue de la phase initiale d'instruction. Elle avait en revanche, pour clarifier la procédure, supprimé la possibilité, laissée à l'ordonnateur et au comptable, de contester cette ordonnance de décharge devant la formation de jugement, car les voies de recours ordinaires ⁽¹⁾ paraissent suffisantes pour faire face à des contestations qui devraient rester très ponctuelles.

Bien que cela n'ait pas été la décision initiale de sa commission des Lois, le Sénat a décidé de ramener de six à deux ans, à compter de la notification de l'examen des comptes, le délai de prescription permettant au comptable d'être déchargé d'office de sa gestion, à défaut d'ordonnance de décharge intervenue dans ce délai. Or, cette solution risquerait, comme l'a remarqué le rapporteur Bernard Saugey, lors de l'examen du projet de loi par le Sénat le 5 juin dernier, d'être plus favorable au comptable en cas de doute du magistrat du siège sur la régularité des comptes (ayant conduit à une absence de décharge) qu'en cas d'accord du siège comme du parquet sur cette régularité (ayant conduit le juge du siège à rendre une ordonnance de décharge), ce qui serait paradoxal. En effet, la décharge par prescription ne pourrait faire l'objet d'aucun recours, contrairement à la décharge par ordonnance du président de la formation de jugement.

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

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

(1) *Cour des comptes en appel et Conseil d'État en cassation.*

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

Le Sénat a tout d'abord **supprimé l'article 16 bis**, introduit en première lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Charles de Courson. Cet article avait pour **objet de supprimer la procédure de reconnaissance d'utilité publique** par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement concerné des dépenses ayant donné lieu à gestion de fait.

Cette procédure fait en effet l'objet de fortes critiques, liées à l'allongement des délais de jugement qu'elle induit et au caractère parfois politique des décisions de refus de reconnaissance de l'utilité publique de certaines dépenses.

Tout en reconnaissant le bien fondé des critiques portées à l'encontre de la procédure actuelle, le Sénat a estimé que sa suppression porterait atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, en permettant à la chambre régionale des comptes de se prononcer sur l'utilité publique de dépenses, en lieu et place de l'assemblée délibérante.

Dans ces conditions, le Sénat a estimé préférable que cette question fasse l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics.

Dans le même temps, le Sénat a pourtant adopté un article additionnel concernant directement le régime de responsabilité des gestionnaires publics, malgré l'avis défavorable du Gouvernement.

L'article 29 ter réduit de 10 à 5 ans le délai de prescription en matière de gestion de fait. Ce délai avait déjà fait l'objet d'un considérable raccourcissement en 2001, puisqu'il était passé de 30 ans à 10 ans.

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

La Commission examine, en deuxième lecture, le 1^{er} octobre 2008, sur le rapport de M. Éric Ciotti, le projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (n° 947).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a lieu.

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

M. René Dosière. Je partage les critiques exprimées par M. Bernard Derosier. L'article 16 *bis*, qui avait été proposé par un amendement de M. Charles de Courson, avait été adopté à l'unanimité. Cet article avait pour objet d'éviter des situations inégalitaires au sein des collectivités territoriales, voire même des règlements de comptes en cas de changement de majorité, le refus de voter une reconnaissance d'utilité publique pouvant constituer pour une nouvelle majorité le moyen d'obtenir des poursuites contre le gestionnaire de fait de la majorité précédente. Par ailleurs, l'argument de la libre administration des collectivités territoriales n'est pas satisfaisant, dans la mesure où le texte voté par l'Assemblée remplaçait les délibérations de reconnaissance d'utilité publique par la possibilité pour les collectivités territoriales de voter un avis. Enfin, l'argument consistant à repousser cette réforme en raison de la présentation prochaine d'un texte général sur la réforme des règles comptables applicables aux collectivités territoriales n'est pas recevable, les textes généraux promis pour écarter les amendements parlementaires ne venant jamais en discussion. En revanche, il convient d'approuver l'amendement du rapporteur tendant à supprimer le raccourcissement à cinq ans du délai de prescription en matière de gestion de fait, qui constituait une amnistie de fait.

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

maintien de la suppression de l'article 16 *bis* pourra permettre d'aboutir à une position conforme entre deux assemblées.

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

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

EXAMEN DES ARTICLES

Article 3 bis

(art. L. 131-5 du code des juridictions financières)

Mise à jour terminologique du CJF

Ce nouvel article, introduit par le Sénat à l'initiative de sa commission des Lois, a pour seul objet de toiler la rédaction de l'article L. 131-5 du CJF, lequel renvoie à un décret la fixation des conditions permettant aux comptables supérieurs du trésor d'apurer eux-mêmes les comptes de certaines personnes publiques dans les « *territoires d'outre-mer* » (TOM). Cette dernière référence n'est plus pertinente et doit être remplacée par celle aux « *collectivités d'outre-mer* » (COM), conformément à la nouvelle dénomination retenue lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ⁽¹⁾.

La Commission adopte l'article 3 bis sans modification.

Article 8

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

Modification du régime des amendes pour gestion de fait

L'article 8 du projet de loi modifie le régime des amendes pour gestion de fait. Le 1° a pour objet de réduire les cas de non-cumul entre amendes pour gestion de fait et sanctions pénales. Ces dispositions ont été adoptées sans modification par le Sénat.

En revanche, le Sénat a modifié le 2° de l'article 8 qui concerne l'introduction d'éléments subjectifs dans le calcul des amendes pour gestion de fait par le juge financier. Actuellement, 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* ». Comme le soulignait votre rapporteur, dans son rapport en première lecture, dans la pratique, la jurisprudence de la Cour des comptes retient également des critères liés au comportement et à la situation personnelle du comptable.

Le projet de loi tel qu'adopté par l'Assemblée nationale avait fait le choix d'introduire dans le code des juridictions financières une partie des critères jurisprudentiels dans la loi, ceux liés au comportement du comptable de fait, à côté des critères objectifs qui y figurent déjà — importance et durée de la détention. Le juge serait néanmoins resté libre de prendre en compte d'autres critères que ceux énumérés par la loi, en raison de l'utilisation de l'adverbe « *notamment* ».

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

Le Sénat a considéré que l'utilisation de cet adverbe était source d'insécurité juridique et qu'il était préférable que le législateur indique précisément les critères de détermination des amendes pour gestion de fait. Le texte adopté par le Sénat, à l'initiative de son rapporteur, ajoute donc deux critères à ceux énumérés par le projet de loi : les circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite ainsi que la situation du comptable de fait. Le rapporteur du Sénat précise que « *le terme de situation vise par exemple la situation matérielle de l'intéressé* ». Ces deux critères font effectivement partie de ceux dégagés par la jurisprudence de la Cour des comptes. Dans ces conditions, votre rapporteur considère qu'il est en effet préférable d'énumérer dans la loi l'ensemble des critères de fixation du quantum des amendes.

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9

(art. L. 131-12 du code des juridictions financières)

Suppression du droit de remise gracieuse du ministre chargé des comptes en matière d'amendes

L'article 9 supprime le droit de remise gracieuse du ministre du budget en matière d'amendes. Le Sénat a apporté à cet article deux modifications rédactionnelles :

— la première apporte une précision au premier alinéa de l'article L. 131-12 du CJF. En effet, celui-ci précise que, contrairement aux amendes pénales, les amendes prévues par le CJF « *sont attribuées à la collectivité ou à l'établissement intéressé* ». Cette formulation imprécise pourrait paraître ne pas recouvrir exactement le champ des personnes morales dotées d'un comptable public (État, collectivités territoriales, Établissements publics, Groupements d'intérêt public). Sur proposition de son rapporteur, le Sénat a donc adopté un amendement afin que les amendes soient désormais attribuées « *à la collectivité territoriale, au groupement d'intérêt public ou à l'établissement intéressé* ». Votre rapporteur souligne que cette nouvelle rédaction retire l'État de la liste des collectivités pouvant se voir attribuer des amendes, alors même que la phrase suivante traite du cas particulier des amendes attribuées à l'État. Afin d'éviter une rédaction incohérente, il est donc nécessaire de préciser que les amendes peuvent également être attribuées à l'État ;

— la seconde concerne le deuxième alinéa de l'article L. 131-12 où le Sénat propose de remplacer la référence « *comptables des collectivités et établissements* » par une référence aux « *comptables publics* », expression en effet préférable car plus générique.

La Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 1), puis l'article 9 ainsi modifié.

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 améliorer l'accessibilité de la loi, en regroupant dans un chapitre spécifique du CJF (chapitre Ier du titre IV du livre Ier de la première partie) l'ensemble des articles consacrés à la fois aux activités juridictionnelles et administratives de la Cour des comptes, et en les renumérotant en conséquence – tandis que les dispositions relatives à ses seules activités juridictionnelles font l'objet d'un second chapitre.

Sans revenir sur les coordinations et corrections d'erreurs de références décidées par l'Assemblée nationale, le Sénat a souhaité, à l'initiative de sa commission des Lois, insérer dans cet article deux nouveaux paragraphes (II *bis* et II *ter*), qui complètent le toilettage du CJF en y corrigeant une erreur de référence et en y réparant une omission.

Il s'agit, en premier lieu, de corriger la rédaction, ponctuellement inadaptée, de la première phrase du premier alinéa de l'actuel article L. 140-4-1 du CJF (appelé à devenir son article L. 141-6 en vertu du II de cet article). Celui-ci fait en effet référence aux « *conventions visées à l'article L. 111-4* » du même code, alors que ce dernier ne fait référence à aucune convention – il ne mentionne que les entreprises publiques et, depuis le 8 février 1995 ⁽¹⁾, les délégations de service public. L'intention du législateur était bien de préciser les pouvoirs d'investigation dont dispose la Cour des comptes pour contrôler l'exécution des conventions de délégation de service public : y faire explicitement référence permettra de mieux assurer l'intelligibilité de la loi.

Il s'agit, en second lieu, de réparer une omission dans l'actuel article L. 140-6 du CJF (appelé à devenir son article L. 141-8 en application du II de cet article), imposant le respect du « *secret professionnel des magistrats* » aux fonctionnaires nommés conseillers maîtres en service extraordinaire à la Cour des comptes, ainsi qu'à ceux qui y exercent les fonctions de rapporteurs. En effet, alors que l'article L. 112-5 du CJF, applicable aux conseillers maîtres en service extraordinaire, est explicitement visé à l'article L. 140-6, tel n'est pas le cas de l'article L. 112-7, autorisant certains fonctionnaires à « *exercer les fonctions de rapporteur auprès de la Cour des comptes* ».

Il convient de rappeler que ces rapporteurs extérieurs, qui assurent les mêmes travaux que les magistrats de la Cour des comptes (sauf dans le domaine juridictionnel) et étaient déjà tenus de respecter l'obligation faite à la Cour de « *garantir le secret de ses investigations* » (en vertu de l'article L. 140-5 du CJF)

(1) Loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et aux délégations de service public (article 3).

doivent, depuis un décret du 16 octobre 2006 ⁽¹⁾, prêter serment devant le premier président, comme le font déjà lesdits magistrats.

Quel que soit leur corps d'origine, il est essentiel que les hauts fonctionnaires en poste à la Cour des comptes évitent de divulguer les informations financières ou économiques sensibles dont ils peuvent prendre connaissance en participant aux activités de contrôle de la Cour des comptes : lever toute ambiguïté sur la nature du secret auquel ils sont tenus est donc prudent. Le respect effectif de cette règle repose sur des sanctions dissuasives : la violation du secret professionnel expose son auteur aux sanctions pénales prévues à l'article 226-13 du code pénal (un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende), ainsi qu'aux sanctions disciplinaires que pourrait prononcer l'instance disciplinaire de son corps d'origine.

La Commission adopte l'article 10 sans modification.

Article 11

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

Procédure juridictionnelle applicable devant la Cour des comptes

Cet article, qui précise en un nouvel article L. 142-1 du CJF la procédure juridictionnelle applicable devant la Cour des Comptes, a fait l'objet d'importantes modifications au Sénat s'agissant de son paragraphe II, qui fixe les modalités de décharge des comptables à l'égard desquels le parquet financier n'a pas relevé de charge.

En revanche, aucune modification n'a affecté son **paragraphe I**, relatif à la phase initiale d'instruction des comptes examinés par la Cour des comptes, et seules deux précisions rédactionnelles ont été apportées à son **paragraphe III**, qui détermine la procédure contentieuse applicable devant cette juridiction lorsqu'une charge a été retenue par le parquet à l'encontre du comptable. Ainsi, le Sénat a pleinement approuvé le renforcement de l'équité et de la transparence de la procédure contentieuse, destiné à tirer les conséquences des exigences de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ⁽²⁾, telle que la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) les a rappelées dans plusieurs arrêts rendus en 2006 et 2007. Votre rapporteur se félicite qu'un consensus politique se soit dégagé pour inscrire dans la loi les garanties procédurales relatives à la publicité des audiences, à l'absence

(1) Décret n° 2006-1262 du 16 octobre 2006 modifiant le code des juridictions financières (art. 5, codifié à l'article R. 112-14-1 du CJF).

(2) La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 21 septembre 1970, précise notamment, dans son article 6, que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi », que l'accusé a droit d'être « informé, dans le plus court délai, dans une langue qu'il comprend et d'une manière détaillée, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui » et qu'il doit « disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense ».

du rapporteur et du parquet lors du délibéré, à la collégialité des décisions, mais aussi, comme l'Assemblée nationale l'avait décidé, au droit de l'ordonnateur et du comptable d'accéder au dossier sur simple demande ⁽¹⁾.

Un semblable consensus n'a pas encore été trouvé pour le **paragraphe II** de cet article, qui institue une procédure spécifique de décharge des comptables dont les comptes ont fait l'objet d'une décision favorable du parquet à l'issue de l'instruction. Cette procédure a beaucoup évolué à l'Assemblée nationale comme au Sénat, tant devant leurs commissions des Lois qu'en séance publique.

a) Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

Le projet de loi prévoyait initialement qu'en l'absence de charge retenue par le parquet à l'issue de l'instruction, le comptable *devait* ⁽²⁾ être déchargé de sa gestion par une ordonnance rendue à juge unique (par le président de la formation de jugement ou son délégué). Le texte gouvernemental offrait toutefois au comptable ou à l'ordonnateur concernés la possibilité, par une opposition motivée, de saisir – dans un délai non précisé – ce même juge afin qu'il décide, librement cette fois, de retirer éventuellement cette ordonnance. Dans cette dernière hypothèse, la procédure contentieuse contradictoire « classique », prévue lorsque le parquet a relevé une charge à l'encontre du comptable, aurait été enclenchée sans réquisition du parquet.

Afin de simplifier cette procédure tout en évitant que le juge ait compétence liée pour rendre une ordonnance de décharge, votre commission avait à la fois opté pour une formulation moins restrictive (« *il appartient au [juge unique] de rendre une ordonnance* ») et supprimé la possibilité d'une seconde saisine du même juge destinée à obtenir le retrait de l'ordonnance. Cette procédure spécifique de contestation de l'ordonnance apparaissait, en effet, aussi paradoxale qu'inutile, puisque cette dernière pouvait être contestée par les voies de recours ordinaires (appel devant la Cour des comptes ou cassation devant le Conseil d'État). L'intention du législateur aurait bien été, en cas de refus du juge de rendre une ordonnance par exemple au vu de faits nouveaux à l'encontre du comptable, de permettre une instruction complémentaire conduisant le parquet à rendre de nouvelles conclusions, qu'elles soient en faveur ou en défaveur du comptable. Le parquet serait ainsi demeuré libre d'engager des poursuites.

Le Gouvernement avait finalement décidé, lors de l'examen du projet de loi en séance publique le 10 avril dernier, de s'opposer à cette rédaction en soulignant qu'en cas de refus de rendre l'ordonnance, l'impossibilité pour le juge unique de pouvoir lui-même demander l'engagement des poursuites (cette

(1) *La nécessité d'accorder une possibilité de cet ordre pour mieux assurer le caractère contradictoire de la procédure et l'égalité des armes entre les parties, au titre de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a été rappelée par la CEDH dans un arrêt Martinie c/ France rendu le 12 avril 2006.*

(2) *Comme le rappelle clairement le rapport du Sénat, la rédaction gouvernementale (« les comptables concernés sont déchargés de leur gestion par ordonnance ») tendait à rendre obligatoire cette décharge, même si aucune sanction spécifique n'était prévue pour faire respecter cette obligation.*

décision revenant au seul parquet) risquerait de conduire à l'inertie jusqu'« *au terme du délai de prescription actuellement fixé à six ans* ». Ce n'est qu'à l'issue de cette longue période qu'un éventuel blocage de la procédure juridictionnelle aurait pu être surmonté, puisqu'à cette date, « *la décharge du comptable serait acquise malgré tout* » par le jeu de la prescription. Le retrait de l'amendement de votre Commission avait donc conduit à maintenir, sur ce point, la rédaction gouvernementale dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

b) Les modifications envisagées par la commission des Lois du Sénat

La commission des Lois du Sénat avait adopté, à l'initiative de son rapporteur Bernard Saugey, un amendement prévoyant que, si le parquet ne relevait aucune charge à l'encontre du comptable, il devait « *saisir* [le juge unique] *afin qu'il rende une ordonnance* » de décharge. Cette formulation ne semblait donc pas donner compétence liée au juge pour rendre ladite ordonnance⁽¹⁾. Le même amendement prévoyait toutefois, afin d'éviter que l'inertie du juge ne conduise à un « déni de justice », que la décharge du comptable serait décidée par arrêté du *ministre* compétent – ce qui paraît contradictoire avec le choix d'une décharge par ordonnance du juge. Cette décharge par arrêté aurait cependant été impossible si l'ordonnateur ou le comptable avaient saisi la formation de jugement, au plus tard deux mois après avoir reçu le rapport d'instruction et les conclusions du parquet : dans ce dernier cas, la procédure contentieuse ordinaire, publique et contradictoire, aurait été enclenchée⁽²⁾.

Si le souhait de préserver l'autonomie de décision du juge du siège pour rendre une décision de décharge paraissait fondé au regard des principes rappelés par le rapporteur Bernard Saugey, l'architecture proposée ne semblait pas assez claire et cohérente pour constituer une solution satisfaisante.

c) Le texte issu des travaux du Sénat

Le Gouvernement s'étant inquiété d'une remise en cause du monopole du ministère public sur l'engagement des poursuites dès lors que la formation de jugement pouvait être saisie à l'initiative de l'ordonnateur ou du comptable, le Sénat a finalement adopté une version fort rectifiée de l'amendement de sa commission des Lois.

Il est désormais prévu que le parquet, s'il ne relève aucune charge à l'encontre du comptable, « *transmet ses conclusions* » au juge du siège afin qu'il

(1) *Le rapport (n° 350) de M. Bernard Saugey, déposé le 21 mai 2008 et présenté au nom de la commission des Lois du Sénat, sur le projet de loi relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, estime que des dispositions prévoyant que le magistrat du siège ait compétence liée « seraient assurément contraires au principe d'indépendance de la justice, protégé tant par la Constitution française que par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (p. 24).*

(2) *Cette étape procédure aurait ainsi présenté des points communs avec celle prévue par le projet de loi initial si l'ordonnateur ou le comptable contestaient avec succès devant le président de la formation de jugement sa décision de décharge.*

rende l'ordonnance de décharge⁽¹⁾. Pour limiter le vide juridique lorsque ce magistrat n'a pas rendu d'ordonnance de décharge en dépit des conclusions du parquet, le Sénat a prévu que le comptable serait déchargé d'office de sa gestion au plus tard *deux ans* après la notification de l'examen des comptes. Même si cela ne figure pas dans le texte adopté par les sénateurs, le Gouvernement a précisé, lors de l'examen du projet de loi en séance publique le 5 juin dernier, que le comptable pourrait alors obtenir cette décharge « *au greffe de la juridiction concernée [...], à l'instar de ce que lui autorise la prescription de six ans existant à son profit* ». Votre rapporteur estime qu'il aurait été plus clair de fixer dans le texte même de la loi les modalités d'obtention de cette forme particulière de décharge du comptable, compte tenu de ses effets juridiques importants.

Bien qu'un délai de prescription de deux ans puisse paraître raisonnable pour réduire le risque d'inertie du juge dans de telles affaires, ce mécanisme présente un effet pervers qui est loin d'être négligeable : comme le remarquait le rapporteur Bernard Saugey lors de la séance publique du Sénat du 5 juin dernier, « *en cas de désaccord entre ces deux magistrats [celui du siège et celui du parquet], c'est-à-dire en cas de doute sur la régularité des comptes, le comptable serait automatiquement déchargé de sa gestion, [...] sans voie de recours possible* ». À l'inverse, le comptable que le juge du siège a bien décidé de décharger de sa gestion conformément aux conclusions du parquet pourrait voir cette décision contestée en appel ou en cassation selon le cas.

Une telle différence de traitement ne paraissant guère acceptable, votre rapporteur vous propose de tenter d'en prévenir l'apparition en réduisant le risque qu'un désaccord, fondé sur le doute, survienne entre le parquet et le siège⁽²⁾.

d) La modification proposée par votre Commission

Pour juger du risque qu'un comptable ne bénéficie d'un traitement anormalement avantageux alors même qu'il subsiste un « *doute sur la régularité des comptes* », il convient de revenir à la source même d'un éventuel désaccord entre le magistrat du siège et celui du parquet sur la décharge de ce comptable – ce qui revient à écarter, dans ce cas précis, l'hypothèse d'une absence de décharge due à une simple passivité du juge du siège dépourvue de cause précise.

La réticence du juge du siège à rendre une ordonnance déchargeant un comptable de sa gestion pourrait s'expliquer par le constat de lacunes ou de contradictions dans le dossier d'instruction, ou encore d'éléments comptables troublants qui n'auraient pas été relevés dans le dossier d'instruction. Dans une telle situation, une solution rationnelle serait de procéder à une instruction complémentaire permettant au parquet, au vu d'un nouveau rapport, soit de

(1) Cette formulation neutre a été préférée à celle qui aurait fait référence à la « saisine » du juge du siège, cette notion étant sans doute considérée comme trop explicite quant à la latitude laissée au juge.

(2) Conscient du problème posé par cette lacune et des imperfections de la procédure proposée, M. Bernard Saugey a lui-même jugé probable, lors l'examen du projet de loi en séance publique le 5 juin dernier, que « des trésors d'imagination » doivent encore « être déployés pour parvenir à une solution satisfaisante sur le plan juridique »...

maintenir ses premières conclusions tendant à décharger le comptable, soit d'en rendre de nouvelles retenant une charge à son encontre. Dans ce second cas, la procédure contentieuse ordinaire serait enclenchée devant la formation de jugement collégiale. Dans le premier cas au contraire, la décharge interviendrait par ordonnance du juge du siège, conformément aux conclusions confirmées par le parquet. Le risque d'un blocage et d'un vide juridique devrait ainsi être écarté dans tous les cas, ce qui rend inutile la création sénatoriale d'un mécanisme spécifique de décharge à l'expiration d'un délai de prescription ramené à deux ans.

Cette solution permettrait ainsi de réduire le risque d'un désaccord justifié par des doutes liés à des éléments comptables passés inaperçus, tout en préservant le monopole du ministère public sur l'engagement des poursuites.

Votre rapporteur vous propose donc un amendement supprimant, au paragraphe II du nouvel article L. 142-1 du CJF, le mécanisme de prescription anticipée lorsque le comptable n'a pas bénéficié d'une décharge juridictionnelle, et précisant que :

— le président de la formation de jugement ou son délégué peut demander qu'un rapport complémentaire soit établi, afin que le parquet décide, le cas échéant, de lui transmettre de nouvelles conclusions retenant une charge à l'encontre du comptable ;

— que, lorsque le parquet confirme à l'issue de l'instruction complémentaire ses conclusions initiales tendant à décharger le comptable, ce dernier est déchargé par une ordonnance rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué.

*
* * *

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

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

La Commission adopte cet amendement (amendement n° 2). et l'article 11 ainsi modifié.

Article 16 bis

(art. L. 231-4 du code des juridictions financières, art. L. 1612-19-1 du code général des collectivités territoriales, art. L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation)

Suppression de la compétence reconnue à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale pour statuer sur l'utilité publique de dépenses ayant donné lieu à gestion de fait

L'article 16 *bis*, issu d'un amendement de M. Charles de Courson adopté en première lecture par notre Assemblée à l'unanimité, a été supprimé par le Sénat, sur proposition de son rapporteur, le Gouvernement ayant donné un avis de sagesse.

Cet article avait pour but de supprimer l'article L. 1612-19-1 du Code général des collectivités territoriales qui organise la procédure de reconnaissance d'utilité publique par l'organe délibérant des dépenses ayant donné lieu à gestion de fait. Cette procédure aurait été remplacée par un simple avis donné sur le caractère d'utilité publique de ces dépenses.

Lorsqu'une personne est déclarée comptable de fait, le juge financier demande à l'organe délibérant de la collectivité de se prononcer sur le caractère d'utilité publique des dépenses irrégulièrement maniées. Il s'agit en quelque sorte d'ouvrir des crédits *a posteriori*, à condition bien sûr que les dépenses correspondent aux compétences de la collectivité.

Cependant, cette procédure jurisprudentielle n'était, à l'origine, encadrée par aucun délai, ce qui conduisait certaines assemblées délibérantes à ne prendre aucune décision, empêchant ainsi la chambre régionale des comptes de juger définitivement les comptes. La loi du 21 décembre 2001 a formalisé, pour les comptes jugés par les chambres régionales des comptes⁽¹⁾, une pratique jusque-là uniquement jurisprudentielle. Les assemblées locales sont désormais contraintes de se prononcer sur le caractère d'utilité publique des dépenses d'une gestion de fait, dès la plus prochaine séance suivant la transmission de la demande de la chambre régionale des comptes.

Cette procédure n'a malheureusement pas donné les résultats escomptés :

— l'intervention obligatoire de la collectivité contribue à l'allongement des délais, puisque la délibération prise peut être attaquée devant le tribunal administratif. Or, tant qu'un contentieux perdure sur le caractère d'utilité publique des dépenses, le juge financier ne peut pas juger le compte ;

— la procédure ne constitue nullement une garantie pour le comptable de fait : si les dépenses sont déclarées d'utilité publique par la collectivité, cette décision ne contraint pas le juge des comptes à les valider car il reste libre

(1) En ce qui concerne les comptes de l'Etat, c'est sur la base de la jurisprudence de la Cour des comptes, l'utilité publique des dépenses ayant fait l'objet d'une déclaration de gestion de fait est acquise par l'inscription de ces crédits dans la loi de règlement.

d'apprécier la réalité et la régularité des dépenses alléguées. À l'inverse, si l'organe délibérant refuse de reconnaître le caractère d'utilité publique des dépenses, le juge ne peut aller à l'encontre de cette décision. Il est alors à craindre que cette procédure ne soit mal utilisée dans le cadre d'une alternance politique.

Bien qu'il ait fait adopter un amendement de suppression de l'article 16 *bis*, le rapporteur du Sénat a reconnu que les règles applicables sont à la fois complexes et obscures et que l'amendement adopté par l'Assemblée nationale avait pour objet de répondre aux difficultés réelles ⁽¹⁾exposées ci-dessus.

Pour autant, il a estimé que la solution retenue par l'Assemblée nationale n'allait pas de soi. La première objection de principe concerne la crainte que cette solution ne remette en cause le principe de libre administration des collectivités territoriales. Le rapporteur du Sénat estime en effet qu'il n'est en rien garanti « *que la juridiction financière se contenterait, comme elle en a aujourd'hui l'obligation, de vérifier la réalité des dépenses alléguées sans se faire juge de leur légalité, voire, lorsque la question porte sur le point de savoir si les dépenses présentaient un intérêt local, de leur opportunité.* »

Il a en outre estimé que la dichotomie qui serait créée entre les comptabilités de fait relevant des collectivités territoriales et celles relevant de l'État (qui continueraient d'être autorisées rétroactivement dans le cadre de la loi de règlement) pose problème. Il considère donc « *que la question devrait faire l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics* ».

Votre rapporteur veut bien admettre que cette question pourrait plus utilement être abordée dans le cadre d'une réflexion d'ensemble sur la responsabilité des gestionnaires publics. Dans ces conditions, aucune question relative à ce régime de responsabilité, par exemple en matière de durée de prescription en matière de gestion de fait, ne devrait être traitée dans le présent projet de loi.

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

Article 21

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

Procédure juridictionnelle applicable devant les CRC

Cet article transpose aux CRC, dans un nouvel article L. 242-1 du CJF, la procédure juridictionnelle qui sera applicable devant la Cour des comptes en vertu du nouvel article L. 142-1 du CJF, tel qu'il résulte de l'article 11 du projet de loi.

(1) Rapport n°350 (2007-2008) fait par M. Bernard Saugey, au nom de la commission des Lois du Sénat.

Comme il l'a fait pour la Cour des Comptes, le Sénat a adhéré aux modifications proposées par le Gouvernement et complétées par l'Assemblée nationale en première lecture, pour mieux garantir l'équité de la procédure contentieuse devant les CRC. Il n'a donc pas modifié le **paragraphe I** du nouvel article L. 242-1 du CJF et n'a apporté que des modifications rédactionnelles à son **paragraphe III**.

Il a en revanche décidé, au **paragraphe II** du même article, de ramener, là encore, de six à deux ans le délai de prescription ⁽¹⁾, dont peut bénéficier le comptable lorsqu'en dépit de conclusions favorables du parquet, aucune décharge par ordonnance n'a été rendue par le juge du siège.

Les modifications envisagées par le Sénat en commission des Lois et finalement décidées en séance publique étant tout à fait semblables à celles qui ont été présentées à l'article 11, elles suscitent les mêmes interrogations juridiques et appellent des observations identiques. Votre rapporteur vous proposera donc un amendement apportant à la rédaction sénatoriale un aménagement similaire, qui consisterait à clarifier la procédure de décharge prévue au paragraphe II de l'article L. 242-1 du CJF. Il serait ainsi précisé que le président de la formation de jugement de la CRC ou son délégué peut demander un rapport d'instruction complémentaire et que le parquet, au vu de celui-ci, peut rendre de nouvelles conclusions ou confirmer les précédentes – cas dans lequel le magistrat du siège rendra une ordonnance de décharge, décision juridictionnelle susceptible d'appel devant la Cour des comptes.

*La Commission **adopte** un amendement du rapporteur simplifiant et clarifiant la procédure permettant, devant les chambres régionales des comptes, de décharger un comptable public à l'initiative du ministère public (amendement n° 3).*

*Puis, elle **adopte** l'article 21 ainsi modifié.*

Article 28

(art. L. 253-2 à L. 253-4, L. 254-4, L. 254-5, L. 256-1, L. 262-32 à L. 262-34, L. 262-37, L. 262-38, L. 262-54-1 [nouveau], L. 262-56 à L. 262-58, L. 272-33 à L. 272-36, L. 272-52, L. 272-52-1 [nouveau], L. 272-54 à L. 272-56 et L. 272-60 du CJF)

Coordinations relatives aux chambres territoriales des comptes

Cet article visait seulement, dans sa rédaction initiale, à coordonner avec le reste du projet de loi diverses références figurant dans les articles L. 254-4 et L. 256-1 du CJF, consacrés aux règles de procédure applicables devant les chambres territoriales des comptes à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

(1) Délai courant, comme pour la procédure juridictionnelle applicable devant la Cour des comptes, à compter de la notification de l'examen des comptes.

Il ne s'agissait ici que d'un toilettage mécanique et ponctuel, l'extension de l'ensemble des dispositions du projet de loi aux différentes collectivités d'outre-mer (COM) et à la Nouvelle-Calédonie étant renvoyée à une ordonnance ultérieure, en vertu de l'habilitation prévue à l'article 30 du projet de loi – ordonnance dont l'Assemblée nationale avait décidé, sur la proposition de M. René Dosière, de ramener le délai d'adoption de six à trois mois à compter de la publication de la loi.

À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a jugé possible de procéder à cette extension, ainsi qu'aux adaptations qu'elle requiert, directement dans le corps de la loi s'agissant des chambres territoriales des comptes – l'extension ne nécessitant pas, en revanche, de mention législative particulière pour les dispositions relatives à la Cour des comptes, nécessairement applicables sur l'ensemble du territoire national. Le rapporteur de sa commission des Lois, M. Bernard Saugey, a ainsi noté que le droit applicable dans les collectivités territoriales concernées était, s'agissant des juridictions financières, « *à peu de choses près, le décalque* » du droit commun⁽¹⁾. De ce fait, un nombre limité d'adaptations serait nécessaire et n'appellerait aucune consultation préalable des assemblées délibérantes des collectivités concernées.

Votre rapporteur note toutefois qu'une consultation préalable des institutions de chacune des collectivités concernées aurait été requise si les adaptations proposées avaient figuré, comme le prévoyait initialement le projet de loi, dans un projet d'ordonnance – lequel aurait également été soumis à l'avis du Conseil d'État. En effet, le sixième alinéa de l'article 74 de la Constitution prévoit une consultation des institutions de chaque COM sur les projets de textes législatifs « *comportant des dispositions particulières à la collectivité* », dans les conditions prévues par son statut⁽²⁾. Il en va de même pour la Nouvelle-Calédonie, en vertu de l'article 90 de la loi organique du 19 mars 1999 fixant son statut⁽³⁾.

Le choix du Sénat d'éviter cette procédure certes plus sécurisée, mais aussi plus lourde et moins favorable au Parlement, apparaît plutôt raisonnable au regard de l'objet limité de la loi – même si l'on peut regretter l'absence d'explication sur l'objet des nombreuses adaptations proposées.

Il convient par ailleurs de souligner que l'article 30 du projet de loi, prévoyant l'intervention de ces ordonnances, a été logiquement supprimé par le Sénat.

(1) Rapport (n° 350), annexé au procès-verbal de la séance du 21 mai 2008 du Sénat, présenté par M. Bernard Saugey au nom de la commission des Lois sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

(2) Ces conditions sont précisées, pour la Polynésie française, à l'article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et, pour Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, aux articles L.O. 6113-3, L.O. 6213-3, L.O. 6313-3 et L.O. 6413-3 du code général des collectivités territoriales.

(3) Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. Son article 90 précise que « le congrès est consulté par le haut-commissaire, avant leur examen par le Conseil d'Etat, sur les projets de loi et sur les projets d'ordonnance, lorsqu'ils introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie ».

Le 1^o de cet article reprend, pour l'essentiel, le contenu du paragraphe II de l'article dans sa version initiale, qui visait à supprimer, au troisième alinéa de l'article L. 256-1 du CJF, les références aux articles L. 231-3 et L. 231-12 du CJF (références devenues sans objet du fait des modifications résultant respectivement du 1^o de l'article 16 et de l'article 29 du projet de loi), et à tenir compte de la renumérotation de l'article L. 241-14 du même code (devenant son article L. 243-6 en application du paragraphe II de l'article 22 du projet de loi). Il convient de rappeler que l'article L. 256-1 du CJF permet de recourir à la vidéoaudience à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin pour surmonter les difficultés matérielles liées à leur éloignement.

Le Sénat a adapté la rédaction proposée pour mieux tenir compte de la généralisation de l'audience publique dans les procédures juridictionnelles applicables devant les chambres régionales des comptes en application de l'article 21 du projet de loi. Il a également précisé que la faculté, pour les personnes mises en cause, d'être entendues lors d'une vidéoaudience lorsqu'elles ne peuvent matériellement pas être présentes dans la salle d'audience de la chambre territoriale des comptes, devait être subordonnée à une décision du président de ladite chambre, ce qui devrait permettre d'écarter d'éventuelles demandes abusives.

Le 2^o de cet article vise à renvoyer à un décret en Conseil d'État, plutôt que, plus généralement, à des « règlements », la fixation des délais dans lesquels le comptable communal ou intercommunal doit, à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (article L. 253-2 du CJF), ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie (article L. 262-32) et en Polynésie française (article L. 272-33), produire ses comptes devant la chambre territoriale des comptes. Il s'agit bien ici d'une extension du droit commun, puisque l'article L. 231-1 du CJF apportera une précision analogue pour les chambres régionales des comptes, en vertu de l'article 14 du projet de loi.

Le 3^o de cet article tend à coordonner la rédaction des articles L. 253-3, L. 262-33 et L. 272-34 du CJF, relatifs à la compétence des CTC pour juger les comptes des comptables publics dans les collectivités ultramarines précitées, avec la suppression de la règle dite du « double arrêt », provisoire puis définitif. Cette suppression résulte, pour les CRC, de la nouvelle procédure juridictionnelle prévue à l'article 21 du projet de loi – nouvelle procédure que les 10^o et 11^o de cet article étendent aux CTC de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française.

Les 4^o et 5^o de cet article visent à préserver l'application du droit commun à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie française (4^o), ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie (5^o), s'agissant des conditions dans lesquelles les CTC y jugent les comptes des personnes déclarées comptables de fait.

La rédaction du premier alinéa des articles L. 253-4 et L. 272-35, comme celle de l'article L. 262-34 du CJF, reprenant exactement, pour ces collectivités,

celle du premier alinéa de l'article L. 231-3 du même code (relatif aux CRC), il convient d'y apporter les modifications prévues pour ce dernier au 1° de l'article 16 du projet de loi. Les CTC de ces collectivités disposeront ainsi, comme les CRC en métropole, d'une base légale explicite pour enjoindre à un comptable de fait de présenter ses comptes dans un délai qu'elles auront elles-mêmes fixé.

Dans le même esprit, le 6° de cet article vise à préserver l'application du droit commun dans ces collectivités, en supprimant, aux articles L. 253-4, L. 262-33 et L. 272-35 du CJF, la possibilité pour les juridictions financières de premier ressort de se saisir d'office d'actes constitutifs de gestion de fait (à l'instar de la modification de l'article L. 231-3 du même code prévue au 2° de l'article 16 du projet de loi). En conséquence, devant ces CTC comme devant les CRC et la Cour des comptes, un réquisitoire du ministère public devra intervenir avant l'ouverture d'une telle instance.

Le 7° de cet article vise à étendre, sans modification, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française les dispositions de l'article 17 du projet de loi. Ces dernières modifient l'article L. 231-9 du CJF pour imposer, là encore, un réquisitoire du ministère public avant toute évocation ou réformation par une CRC d'un arrêté pris par un comptable supérieur du Trésor afin de décharger de sa gestion le comptable d'une commune soumise au régime de l'apurement administratif. Pour maintenir l'application du droit commun dans ces deux collectivités, il y a donc lieu d'apporter le même changement à la rédaction des articles L. 262-37 et L. 262-60 du CJF.

Le 8° de cet article étend à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, sans adaptation particulière, les dispositions de l'article 18 du projet de loi. Rappelons que celles-ci, d'une part, précisent à l'article L. 231-10 du CJF que les CRC peuvent condamner pour retard dans la production de leurs comptes tant les comptables publics que les comptables de fait et, d'autre part, suppriment dans ce même article toute référence aux « *injonctions* » formulées par les CRC – celles-ci n'ayant plus lieu d'être dès lors que l'article 21 du projet de loi supprime le système des jugements provisoires puis définitifs des CRC. Afin de préserver le parallélisme des dispositions applicables entre la métropole et ces collectivités, les modifications apportées à l'article L. 231-10 du CJF doivent donc être transposées aux articles L. 262-38 et L. 272-36 du même code.

Le 9° de cet article tend à supprimer le second alinéa des articles L. 262-54 et L. 272-52 du CJF, prévoyant, respectivement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'absence du rapporteur au délibéré et la publicité des audiences lorsque la CTC délibère en matière de gestion de fait et d'amende. Ces précisions deviennent effectivement redondantes dès lors que ces règles doivent être fixées, comme le reste de la procédure juridictionnelle, dans les nouveaux articles L. 262-54-1 et L. 272-52-1 du CJF, résultant des 10° et 11° de cet article – qui maintiennent ces garanties tout en renforçant le caractère contradictoire de la procédure.

Les 10° et 11° de cet article étendent respectivement à la Nouvelle-Calédonie (nouvel article L. 262-54-1 du CJF) et à la Polynésie française (nouvel article L. 272-52-1 du même code) la nouvelle procédure juridictionnelle applicable devant les CRC en vertu de l'article 21 du projet de loi : les comptables publics bénéficieront donc dans ces collectivités, comme en métropole, de nouvelles garanties légales assurant l'équité et la rapidité de la procédure qui leur est applicable devant la CTC.

Par coordination avec la simplification de la procédure de décharge des comptables prévue aux articles 11 et 21 du projet de loi, il vous sera proposé deux amendements visant, dans ce domaine, à maintenir le parallélisme souhaité entre les règles applicables dans les CRC et celles qui le seront dans les CTC de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française.

Le 12° de cet article reprend, sans le modifier, le contenu du paragraphe I de l'article dans sa version corrigée par l'Assemblée nationale, afin de coordonner la rédaction de l'article L. 254-4 du CJF avec la renumérotation et les déplacements résultant des articles 19 et 22 du projet de loi.

Le 13° de cet article coordonne les références citées à l'article L. 254-5 du CJF, relatif aux voies de recours offertes contre les décisions des CTC à Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (calquées sur celles prévues à l'encontre des décisions des CRC), avec la nouvelle numérotation résultant du paragraphe II de l'article 24 du projet de loi. Ce dernier prévoit en effet que les articles L. 243-1 à L. 243-4 du CJF, traitant de ces mêmes voies de recours s'agissant des CRC, deviennent les articles L. 245-1 à L. 245-4 du même code.

Enfin, les 14° à 16° de cet article coordonnent la rédaction des articles relatifs aux voies de recours offertes contre les décisions des CTC de Nouvelle-Calédonie (articles L. 262-56 à L. 262-58 du JCF) et de Polynésie française (articles L. 272-54 à L. 272-56 du même code) – articles dont la rédaction est identique pour les deux collectivités – avec la suppression de la règle dite du « double arrêt » résultant pour ces collectivités des 10° et 11° de cet article. Ainsi, un appel devant la Cour des comptes ou une demande de révision pourront être formés, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, contre toute décision juridictionnelle rendue par la CTC dans ces deux collectivités, et non plus contre les seuls jugements que celle-ci aurait « *prononcés à titre définitif* ».

De manière générale, votre rapporteur note que ce long article ne procède à aucune adaptation originale ou inattendue pour étendre les dispositions du projet de loi outre-mer.

La Commission adopte deux amendements du rapporteur simplifiant et clarifiant la procédure permettant, devant les chambres territoriales des comptes de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, de décharger un comptable public à l'initiative du ministère public (amendements n^{os} 4 et 5).

Puis, elle adopte l'article 28 ainsi modifié.

Article 29 bis

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

Coordinations à l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables

L'article 29 bis est issu d'un amendement de votre rapporteur adopté en première lecture. Il visait à modifier l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 par coordination avec l'article 8 du projet de loi.

Poursuivant dans cette voie, le Sénat a adopté un amendement de son rapporteur apportant de nombreuses autres modifications à l'article 60 de la loi du 23 février 1963 qui constitue le fondement du régime de la responsabilité des comptables publics :

— À cette occasion, il a tout d'abord été proposé de remplacer la référence au « ministre de l'économie et des finances » par la référence au « ministre chargé du budget ».

— Pour tenir compte des modifications apportées aux procédures de jugement des comptes par le projet de loi, il a semblé utile d'offrir aux comptables publics la faculté de verser immédiatement de leurs deniers personnels une somme égale aux versements qui auraient été indûment effectués dès que la procédure d'engagement de leur responsabilité est engagée⁽¹⁾ par le ministère public. Actuellement, le principe posé par la loi est l'obligation pour le comptable de reverser les sommes mises à sa charge dès la mise en jeu de sa responsabilité, par décision ou jugement provisoire ou définitive. Avec la réforme, le versement ne sera obligatoire qu'à l'issue de la procédure, une fois la responsabilité du comptable mise en jeu par le juge financier (débet juridictionnel) ou par le ministre (débet administratif). Au préalable, la responsabilité pourra cependant uniquement être engagée, dans le cadre du débet juridictionnel, à la suite d'une réquisition du ministère public : dans ces conditions, il est logique de permettre au comptable d'effectuer un versement équivalent au débet encouru dès que la procédure d'engagement de sa responsabilité est mise en œuvre.

(1) L'alinéa 10 de cet article utilise abusivement l'expression « dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministère public près la Cour des comptes » alors que seul le juge financier, ou le ministre dans le cadre du débet administratif, a la possibilité de mettre en jeu la responsabilité du comptable, même si le présent projet de loi donne au ministère public le monopole de l'ouverture des poursuites.

De la même façon, le remplacement de la référence au « juge des comptes » par celle du « ministère public près le juge des comptes » (1. 3. du I) lorsqu'il est question de la mise en jeu de la responsabilité du comptable n'est pas opportune.

Toutefois, le nouveau rôle conféré au ministère public dans le déclenchement de la procédure pouvant conduire à la responsabilité d'un comptable ne signifie nullement que le ministère public sera chargé de mettre lui-même en jeu la responsabilité des comptables. Cette prérogative restera bien évidemment attribuée au juge du siège, qui continuera d'engager la responsabilité du comptable, même s'il ne pourra pas le faire de sa propre initiative, mais seulement à la suite d'une réquisition du ministère public. La rédaction de l'article 29 bis issu des travaux du Sénat porte donc à confusion puisque le IV. de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 est modifié afin d'indiquer que la responsabilité pécuniaire d'un comptable est désormais mise en jeu par le ministère public, et non par le juge des comptes lui-même, ce qui n'est pas conforme à la réalité ⁽¹⁾.

De même le 3° de l'article 29 bis substitue également le ministère public au juge des comptes pour décider de ne pas mettre en jeu la responsabilité du comptable en cas de force majeure (cambriolage d'une trésorerie ou règlement de fausses factures par exemple). Pourtant, s'il est exact que le ministère public ne devra pas requérir l'instruction d'une charge dans une telle hypothèse, ce n'est pas pour autant lui qui constatera que la responsabilité du comptable n'est pas mise en jeu mais le juge du siège, dans l'ordonnance de décharge qu'il sera contraint de rendre. La modification introduite par le 3° n'apparaît donc pas nécessaire, elle est même problématique puisqu'elle retire au juge du siège la faculté de tenir compte de circonstances constitutives de la force majeure.

— Dans la mesure où la réforme supprime la règle du double arrêt (provisoire, puis définitif), il est cohérent, même si cela n'était pas obligatoire, de supprimer le dispositif analogue des charges provisoires puis définitives lorsque la responsabilité pécuniaire du comptable est mise en jeu par le ministre (2. du I).

La Commission adopte un amendement rédactionnel du rapporteur (amendement n° 6), puis adopte l'article 29 bis ainsi modifié.

Article 29 ter (nouveau)

(art. L. 131-2, L. 231-3, L. 253-4, L. 262-33 et L. 272-35 du code des juridictions financières, art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963)

Réduction à cinq ans du délai de prescription de l'action en responsabilité contre les comptables publics et les comptables de fait

L'article 29 *ter*, introduit à l'initiative du rapporteur du Sénat malgré l'avis défavorable du Gouvernement, réduit à cinq ans le délai de prescription pour la mise en jeu des comptables publics et des comptables de fait.

S'agissant **des comptables publics ou patents**, la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 a modifié l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 afin de réduire le délai de prescription à dix ans.

(1) Cette rédaction est par ailleurs en contradiction directe avec celle retenue au VI. de l'article 60 qui précise que la responsabilité du comptable peut être mise en jeu par le juge des comptes.

La loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 a encore réduit ce délai de prescription à six ans. L'amendement adopté par le Sénat a donc pour objet de réduire encore d'un an ce délai. Le Gouvernement, qui était globalement défavorable à l'amendement, a cependant indiqué qu'il n'était pas opposé à la réduction du délai de prescription à cinq ans pour les comptables publics. En effet, le jugement de leurs comptes étant d'ordre public, l'absence de décharge ou de mise en jeu de leur responsabilité au terme du délai de prescription constitue une anomalie. L'adoption de la réforme des procédures juridictionnelles prévue par le présent projet de loi est d'ailleurs justifiée par la nécessité de raccourcir les délais de jugement des comptes des comptables publics, ceux-ci recevant décharge de leur gestion en l'absence de réquisition du ministère public. Dans ces conditions, la réduction à cinq ans du délai de prescription applicable aux comptabilités patentes est cohérente avec la réforme.

Le Sénat a également souhaité réduire à cinq ans le délai de prescription en matière de **gestion de fait**. Votre rapporteur rappelle que la question du délai de prescription a été longuement débattue lors des débats sur la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes. Avant l'entrée en vigueur de cette loi, le délai de prescription de l'action de déclaration en gestion de fait était en effet de trente ans. À l'initiative du Sénat ⁽¹⁾, l'action en déclaration de gestion de fait est désormais prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans ⁽²⁾ avant la date à laquelle la juridiction financière en est saisie ou s'en saisit d'office.

Le rapporteur du Sénat justifie la réduction à cinq ans du délai de prescription par un souci d'harmonisation des différents délais de prescription. La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008, d'origine sénatoriale, portant réforme de la prescription en matière civile retient en effet un délai de prescription extinctive de droit commun de cinq ans.

Votre rapporteur considère cependant qu'il n'est pas justifié de retenir le délai de droit commun en matière de prescription des actions en déclaration de gestion de fait.

Tout d'abord, il ne faut pas oublier que, par nature, une gestion de fait constitue un maniement des deniers publics par une personne qui n'y est pas habilitée et qui, en conséquence, ne rend pas compte de sa gestion, sauf s'il est déclaré gestionnaire de fait par le juge des comptes. Or, le point de départ de la prescription extinctive en matière de gestion de fait n'est pas la date de production des comptes, mais la date de l'acte constitutif de gestion de fait. Si un délai de prescription de cinq ans avant l'extinction des poursuites à l'encontre d'un comptable public qui a rendu régulièrement ses comptes est parfaitement normal, tel n'est pas le cas en matière de gestion de fait. Dans ce cas en effet, les actes

(1) C'est à l'occasion de ce même projet de loi que le Sénat avait introduit la disposition supprimant la démission d'office de l'élu déclaré gestionnaire de fait.

(2) Le Sénat souhaitait déjà un délai de cinq ans alors que l'Assemblée nationale avait préféré retenir un délai de douze ans. La durée de dix ans résulte d'un compromis élaboré en commission mixte paritaire.

constitutifs de gestion de fait ont été cachés au juge financier. Ils ne pourront donc être révélés qu'à l'occasion d'un contrôle du juge financier ou d'un changement d'ordonnateur.

Or, le rythme de contrôle des juridictions financières étant quadriennal, un délai de cinq ans est bien trop court pour permettre aux magistrats financiers de détecter l'ensemble des gestions de fait relevant de leur contrôle. En effet, une éventuelle comptabilité de fait n'apparaît pas de façon évidente l'occasion d'un contrôle, mais est généralement découverte en cours d'instruction, souvent à l'occasion du contrôle d'une structure satellite (association...) de l'organisme contrôlé. Le rapporteur devra donc attendre de posséder suffisamment d'éléments avant de saisir le parquet, qui aura désormais le monopole des poursuites en matière de gestion de fait. Alors que le présent projet de loi supprime le pouvoir d'auto saisine de la juridiction en matière de gestion de fait, réduire, dans le même temps, le délai de prescription extinctive risque de se traduire par une disparition *de facto* de l'engagement de la responsabilité des comptables de fait.

En effet, comme l'écrit le professeur Michel Lascombe « *le temps que la gestion de fait soit découverte, et que la procédure s'engage, il faut souvent un temps assez long, surtout si l'on prend pour base celle de la commission des faits et non leur découverte (...). La gestion de fait était déjà rare ; elle va devenir exceptionnelle si, par extraordinaire elle ne disparaît pas! Bref, il n'y aura presque plus (ou plus du tout) de contrôle des irrégularités comptables commises par les ordonnateurs* »⁽¹⁾.

Enfin, votre rapporteur a bien noté que le Sénat avait refusé la modification de la procédure de déclaration d'utilité publique des dépenses ayant donné lieu à gestion de fait, introduite à l'Assemblée nationale, en considérant que cette « *question devrait faire l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics* ». ⁽²⁾ La modification du délai de prescription en matière de gestion de fait concernant également directement le régime de responsabilité des gestionnaires publics, votre rapporteur considère donc qu'il n'a pas sa place dans ce projet de loi.

La Commission adopte un amendement du rapporteur tendant à maintenir à dix ans le délai de prescription en matière de gestion de fait que le Sénat a abaissé à cinq ans (amendement n° 7), puis adopte l'article 29 ter ainsi modifié.

(1) <http://michellascombe.blogspot.com/>

(2) Rapport n°350 (2007-2008) fait par M. Bernard Saugey, au nom de la commission des Lois du Sénat, p. 26.

Article 30

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

Cet article, qui habilitait le Gouvernement à étendre par ordonnance les dispositions du projet de loi dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, a été supprimé par le Sénat à l'initiative de sa commission des Lois. En effet, les sénateurs ayant décidé, à l'article 28 du projet de loi, de procéder dans le corps même de la loi à cette extension, une telle habilitation est devenue inutile.

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

Article 31

Dispositions transitoires

L'article 31 précise les modalités de mise en œuvre de la loi dans le temps. Il indique que les dispositions de la loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Toutefois, le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale prévoyait l'entrée en vigueur immédiate du 1^o de l'article 7 et de l'article 30. Compte tenu de la suppression de ce dernier article par le Sénat, celui a, par cohérence, supprimé la référence l'article 30 au sein de l'article 31.

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

*La Commission **adopte** le 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, modifié par le Sénat, relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (n° 947), modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
	<p style="text-align: center;">Article 3 bis (nouveau)</p> <p>Dans le premier alinéa de l'article L. 131-5 du code des juridictions financières, le mot : « territoires » est remplacé par le mot : « collectivités ».</p>	<p style="text-align: center;">Article 3 bis</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>
<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p>L'article L. 131-11 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° Dans le premier alinéa, après le mot : « objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations » ;</p> <p>2° La première phrase du second alinéa est ainsi rédigée :</p> <p>« Le montant 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 style="text-align: center;">Article 8</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° <i>(Sans modification)</i></p> <p>2° <i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>... tient compte de l'importance ...</p> <p>... deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait. »</p>	<p style="text-align: center;">Article 8</p> <p style="text-align: center;"><i>(Sans modification)</i></p>
<p style="text-align: center;">Article 9</p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p>L'article L. 131-12 du même code est ainsi modifié :</p> <p>1° (nouveau) Dans la première phrase du premier alinéa, après les mots : « à la collectivité », sont insérés les mots : « territoriale, au groupement d'intérêt public » ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 9</p> <p style="text-align: center;"><i>(Alinéa sans modification)</i></p> <p>1° À la première phrase du premier alinéa, les mots : « à la collectivité » sont remplacés par les mots : « à l'État, à la collectivité territoriale, ...</p> <p style="text-align: right;">(amendement n° 1)</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>Le second alinéa de l'article L. 131-12 du même code est ainsi rédigé :</p>	<p>2° Le second alinéa est ainsi rédigé :</p>	<p>2° (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>« Les amendes sont assimilées aux débits des comptables des collectivités ou établissements en ce qui concerne les modes de recouvrement et de poursuite. »</p>	<p>... comptables publics en ce ...</p>	
<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>	<p>Article 10</p>
<p>I. — Au début du titre IV du livre I^{er} du même code, il est inséré une division ainsi rédigée : « Chapitre I^{er}. — Dispositions communes aux activités juridictionnelles et administratives ».</p>	<p>I. — <i>Non modifié</i>.....</p>	<p>(<i>Sans modification</i>)</p>
<p>II. — Le même chapitre I^{er} comprend les articles L. 140-1, L. 140-1-1, L. 140-2, L. 140-3, L. 140-4, L. 140-4-1, L. 140-5 et L. 140-6, qui deviennent respectivement les articles L. 141-1, L. 141-2, L. 141-3, L. 141-4, L. 141-5, L. 141-6, L. 141-7 et L. 141-8, ainsi que les articles L. 140-8 et L. 140-9, qui deviennent respectivement les articles L. 141-9 et L. 141-10.</p>	<p>II. — <i>Non modifié</i>.....</p>	
	<p>II <i>bis</i> (<i>nouveau</i>). — Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 141-6 du même code, tel qu'il résulte du II, les mots : « visées à l'article L. 111-4 et » sont remplacés par les mots : « de délégation de service public ».</p>	
	<p>II <i>ter</i> (<i>nouveau</i>). — Dans l'article L. 141-8 du même code, tel qu'il résulte du II, les mots : « l'article L. 112-5 » sont remplacés par les mots : « les articles L. 112-5 et L. 112-7 ».</p>	
<p>III. — Dans le second alinéa de l'article L. 262-45, le premier alinéa de l'article L. 272-41-1 et le second alinéa de l'article L. 272-43 du même code, la référence : « L. 140-4-1 » est remplacée par la référence : « L. 141-6 ».</p>	<p>III. — <i>Non modifié</i>.....</p>	
<p>IV (<i>nouveau</i>). — Dans la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale, la référence : « L. 140-2 » est remplacée par la référence : « L. 141-3 ».</p>	<p>IV. — <i>Non modifié</i>.....</p>	

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

V (*nouveau*). — Dans le dernier alinéa de l'article 1^{er} 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, la référence : « L. 140-9 » est remplacée par la référence : « L. 141-10 ».

Article 11

Le titre IV du livre I^{er} du code des juridictions financières est complété par 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 représentant du ministère public près la Cour des comptes.

« II. — Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à son égard, le comptable concerné est déchargé de sa gestion par ordonnance du président de la formation de jugement ou d'un magistrat délégué à cette fin.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus lui est donné dans les mêmes conditions.

Texte adopté par le Sénat

V. — *Non modifié*.....

Article 11

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

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

II. —

... charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

quitus est donné au comptable public dans les ...

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes

Propositions de la Commission

Article 11

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

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

II. —

... délégué. *Celui-ci peut demander un rapport complémentaire. Lorsque le ministère public ne relève aucune charge après communication de ce dernier, le président de la formation de jugement ou son délégué rend une ordonnance ...*

... à l'encontre du comptable public au titre ... quitus lui est donné dans ...

Alinéa supprimé

(amendement n° 2)

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

« 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 présomptif de gestion de fait, il requiert l'instruction de cette charge.

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

« 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.

« La cour statue par un arrêt rendu en formation collégiale.

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

Article 16 bis (nouveau)

I. — L'article L. 231-4 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 231-4. — Les personnes déclarées comptables de fait rendent en deux exemplaires leurs comptes et les pièces justificatives à la chambre régionale des comptes qui transmet un exemplaire à l'ordonnateur de la collectivité concernée.

Texte adopté par le Sénat

dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

« III. —

... de fait, il saisit la formation de jugement.

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

... et le représentant du ministère ...

(Alinéa sans modification)

« IV. — (Sans modification)

Article 16 bis

Supprimé

Propositions de la Commission

« III. — (Sans modification)

« IV. — (Sans modification)

Article 16 bis

Maintien de la suppression

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

« L'ordonnateur en informe l'organe délibérant qui fait connaître ses observations éventuelles à la chambre régionale des comptes dans le délai de trois mois, en joignant le compte rendu de ses débats.

« La chambre régionale des comptes peut juger les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait à l'expiration du délai fixé à l'alinéa précédent. »

II. — L'article L. 1612-19-1 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

III. — Dans le deuxième alinéa de l'article L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation, les références : « L. 1612-16 à L. 1612-18 et L. 1612-19-1 » sont remplacées par le mot et les références : « et L. 1612-16 à L. 1612-18 ».

Article 21

Le chapitre II du titre IV de la première partie du livre II du même code est ainsi rédigé :

« Chapitre II

« Dispositions relatives aux activités juridictionnelles

« Art. L. 242-1. — 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 représentant du ministère public près la chambre régionale des comptes.

« II. — Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à son égard, le comptable concerné est déchargé de sa gestion par ordonnance du président de la formation de jugement ou d'un magistrat délégué à cette fin.

Texte adopté par le Sénat

—

Article 21

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 242-1. — I. — *(Sans modification)*

« II. — ... charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

Propositions de la Commission

—

Article 21

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

(Alinéa sans modification)

« Art. L. 242-1. — I. — *(Sans modification)*

« II. — ... délégué. *Celui-ci peut demander un rapport complémentaire. Lorsque le ministère public ne relève aucune charge après communi-*

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
<p>« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus lui est donné dans les mêmes conditions.</p>	<p>quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.</p>	<p>tion de ce dernier, le président de la formation de jugement ou son délégué rend une ordonnance ...</p>
<p>« 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 présomptif de gestion de fait, il requiert l'instruction de cette charge.</p>	<p>« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.</p>	<p>... à l'encontre du comptable public au titre ... quitus lui est donné dans ...</p>
<p>« La procédure est contradictoire. À leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.</p>	<p>« III. — ... de fait, il saisit la formation de jugement.</p>	<p>Alinéa supprimé (amendement n° 3)</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>(Alinéa sans modification) (Alinéa sans modification)</p>	<p>« III. — (Sans modification)</p>
<p>« Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le ministère public n'y assistent pas.</p>	<p>... et le représentant du ministère ...</p>	<p>« IV. — (Sans modification)</p>
<p>« IV. — Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »</p>	<p>« IV. — (Sans modification)</p>	<p>« IV. — (Sans modification)</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte adopté par le Sénat	Propositions de la Commission
Article 28	Article 28	Article 28
I. — Dans la première phrase de l'article L. 254-4 du même code, la référence : « L. 241-15 » est remplacée par les références : « L. 241-9 et L. 243-1 à L. 243-6 ».	Le code des juridictions financières est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
II. — Dans le troisième alinéa de l'article L. 256-1 du même code, les références : « des articles L. 231-3, L. 231-12 ou L. 241-14 » sont remplacées par la référence : « de l'article L. 243-6 ».	1° Dans le troisième alinéa de l'article L. 256-1, 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. 243-6 » et, après les mots : « elles peuvent », sont insérés les mots : « , sur décision du président de la chambre, » ;	1° <i>(Sans modification)</i>
	2° À la fin des articles L. 253-2, L. 262-32 et L. 272-33, les mots : « prescrits par les règlements » sont remplacés par les mots : « fixés par décret en Conseil d'État » ;	2° <i>(Sans modification)</i>
	3° Dans les articles L. 253-3, L. 272-34 et dans le premier alinéa de l'article L. 262-33, les mots : « , à titre provisoire ou définitif, » sont supprimés ;	3° <i>(Sans modification)</i>
	4° Le premier alinéa des articles L. 253-4 et L. 272-35 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :	4° <i>(Sans modification)</i>
	« La chambre territoriale 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.	
	« Les personnes que la chambre territoriale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. » ;	
	5° L'article L. 262-34 est ainsi rédigé :	5° <i>(Sans modification)</i>
	« Art. L. 262-34. — La chambre territoriale des comptes juge les comptes	

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

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.

« Les personnes que la chambre territoriale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. » ;

6° À la fin du second alinéa des articles L. 253-4, L. 262-33 et L. 272-35, les mots : « ou s'en saisit d'office » sont supprimés ;

7° Dans le second alinéa des articles L. 262-37 et L. 272-60, après les mots : « son droit d'évocation et », sont insérés les mots : « , sur réquisition du ministère public, » ;

8° Les articles L. 262-38 et L. 272-36 sont ainsi modifiés :

a) Après le mot : « comptables », sont insérés les mots : « publics et les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait » ;

b) Les mots : « et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur rencontre » sont supprimés ;

9° Le second alinéa des articles L. 262-54 et L. 272-52 est supprimé ;

10° Après l'article L. 262-54, il est inséré un article L. 262-54-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 262-54-1. — 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 représentant du ministère public près la chambre territoriale des comptes.

« II. — Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

6° *(Sans modification)*

7° *(Sans modification)*

8° *(Sans modification)*

9° *(Sans modification)*

10° *(Alinéa sans modification)*

« Art. L. 262-54-1. — I. —
(Sans modification)

« II. —

... délégué. Celui-ci peut demander un rapport complémentaire. Lorsque le ministère public ne re-

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

lève aucune charge après communication de ce dernier, le président de la formation de jugement ou son délégué rend une ordonnance ...

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

« 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 saisit la formation de jugement.

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

« 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 représentant du ministère public n'y assistent pas.

... à l'encontre du comptable public au titre ... quitus lui est donné dans ...

Alinéa supprimé

(amendement n° 4)

« III. — (Sans modification)

Texte adopté par
l'Assemblée nationale

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

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

11° Après l'article L. 272-52, il est inséré un article L. 272-52-1 ainsi rédigé :

« Art. L. 272-52-1. — 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 représentant du ministère public près la chambre territoriale des comptes.

« II. — Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

« 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

« IV. — *(Sans modification)*

11° *(Alinéa sans modification)*

« Art. L. 272-52-1. — I. — *(Sans modification)*

« II. —

... délégué. *Celui-ci peut demander un rapport complémentaire. Lorsque le ministère public ne relève aucune charge après communication de ce dernier, le président de la formation de jugement ou son délégué rend une ordonnance ...*

... à l'encontre du comptable public au titre ... quitus lui est donné dans ...

Alinéa supprimé

(amendement n° 5)

« III. — *(Sans modification)*

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

gestion de fait, il saisit la formation de jugement.

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

« 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 représentant du ministère public n'y assistent pas.

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

12° Dans la première phrase de l'article L. 254-4, la référence : « L. 241-15 » est remplacée par les références : « L. 241-9 et L. 243-1 à L. 243-6 » ;

13° Dans la première phrase de l'article L. 254-5, les références « L. 243-1 à L. 243-4 » sont remplacées par les références « L. 245-1 à L. 245-4 » ;

14° Dans les articles L. 262-56 et L. 272-54, les mots : « tout jugement prononcé à titre définitif » sont remplacés par les mots : « toute décision juridictionnelle rendue » ;

15° Au début des articles L. 262-57 et L. 272-55, les mots : « Un jugement prononcé à titre définitif peut être révisé par la chambre territoriale des comptes » sont remplacés par les mots : « Une décision juridictionnelle peut être révisée par la chambre territoriale des comptes qui l'a rendue » ;

16° Dans les articles L. 262-58 et L. 272-56, les mots : « des jugements » sont remplacés par les mots : « des décisions juridictionnelles »

« IV. — *(Sans modification)*

12° *(Sans modification)*

13° *(Sans modification)*

14° *(Sans modification)*

15° *(Sans modification)*

16° *(Sans modification)*

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

Texte adopté par le Sénat

Propositions de la Commission

Article 29 bis (nouveau)

Article 29 bis

Article 29 bis

I. — L'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963) est ainsi modifié :

I. — (Alinéa sans modification)

1° Dans la première phrase du premier alinéa du IV, les mots : « le ministre de l'économie et des finances ou » sont remplacés par les mots : « le ministre chargé du budget ou le ministère public près » ;

1°

... budget » ;

(amendement n° 6)

2° Le dernier alinéa du IV est ainsi modifié :

2° (Sans modification)

a) Dans la première phrase, le mot : « provisoire » est supprimé ;

b) Dans la seconde phrase, le mot : « définitive » et le mot : « réputé » sont supprimés ;

3° Dans le premier alinéa du V, après les mots : « le ministre chargé du budget ou », sont insérés les mots : « le ministère public près » ;

3° **Supprimé**

(amendement n° 6)

4° Le VI est ainsi modifié :

4° (Alinéa sans modification)

a) Dans le premier alinéa, après les mots : « est mise en jeu », sont insérés les mots : « par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes » ;

a) (Sans modification)

b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

b) (Alinéa sans modification)

« Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministère public près le juge des comptes a la faculté de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée de son fait à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant. » ;

« Lorsque le ministère public près le juge des comptes requiert l'instruction d'une charge à l'égard du comptable public, ce dernier a la faculté ...

(amendement n° 6)

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

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, ».

Article 30

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures d'extension, sous réserve des adaptations nécessaires, des 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.

L'ordonnance sera prise avant le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi au *Journal officiel*.

Texte adopté par le Sénat

—

5° Le premier alinéa du VII est ainsi rédigé :

« Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministre dont il relève ou le ministre chargé du budget et qui n'a pas versé la somme prévue au VI peut être constitué en débet par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire. » ;

6° Dans le dernier alinéa du XI, après les mots : « fait l'objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations ».

II. — Le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 29 ter (nouveau)

I. — Dans le dernier alinéa des articles L. 131-2, L. 231-3, L. 253-4, L. 262-33 et L. 272-35 du code des juridictions financières, le mot : « dix » est remplacé par le mot : « cinq ».

II. — Dans le deuxième alinéa du IV de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

Article 30

Supprimé

Propositions de la Commission

—

5° *(Sans modification)*

6° *(Sans modification)*

II. — *(Sans modification)*

Article 29 ter

I. — **Supprimé**

(amendement n° 7)

II. — *(Sans modification)*

Article 30

Maintien de la suppression

**Texte adopté par
l'Assemblée nationale**

—

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 *Journal officiel*.

Article 31

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2009, à l'exception du 1^o de l'article 7 et de l'article 30.

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.

Texte adopté par le Sénat

—

Article 31

... l'article 7.

(Alinéa sans modification)

Propositions de la Commission

—

Article 31

(Sans modification)