

N° 285

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 avril 1982.

PROJET DE LOI

relatif aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67.483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes. (Urgence déclarée).

PRÉSENTÉ

Au nom de M. PIERRE MAUROY,

Premier ministre.

Par M. Gaston DEFFERRE,

Ministre d'Etat, Ministre de l'intérieur et de la décentralisation

et par M. Jacques DELORS,

Ministre de l'économie et des finances.

(Renvoyé à la commission des Finances du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement).

Chambres régionales des comptes. — *Collectivités locales - Comptables publics - Cour des comptes - Décentralisation.*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a mis un terme à un mouvement séculaire de centralisation qui postulait que les actes des collectivités locales soient soumis à une étroite tutelle de la part des représentants de l'Etat.

Désormais, communes, départements et régions sont à même de s'administrer librement, par des actes exécutoires de plein droit, dès lors que le représentant de l'Etat a été mis en mesure d'en avoir connaissance. Ce principe fondamentalement nouveau est accompagné de la définition de modalités de contrôle a posteriori profondément renouvelée tant sur les actes administratifs que sur les actes budgétaires.

A l'égard de ces derniers, interviennent des organes nouveaux, les chambres régionales des comptes, dont la création répond à la volonté de donner aux collectivités locales la garantie que constitue la consultation d'une instance indépendante, avant que soient mises en œuvre les interventions directes du représentant de l'Etat dont la loi a maintenu l'existence dans le domaine financier. Les chambres régionales permettront également de rapprocher des collectivités locales les organes de contrôle juridictionnel.

Les chambres régionales des comptes se voient ainsi confier deux missions principales. La première est une fonction d'expertise et de conseil qui conduira les chambres à formuler des propositions lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté dans les délais légaux, quand son exécution laisse apparaître un déficit qu'il convient de redresser ou encore si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget. Dans chacun de ces cas, le représentant de l'Etat n'est pas tenu de suivre les propositions de la chambre régionale des comptes mais

seulement de motiver sa décision s'il en écarte. Ainsi, dans le respect du principe de séparation des pouvoirs, les collectivités locales sont assurées de disposer d'un avis compétent et indépendant. Elles peuvent d'ailleurs demander à être entendues au cours de la procédure.

La seconde mission a trait au contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics des collectivités locales et de leurs établissements publics. La loi du 2 mars 1982 a voulu rapprocher et unifier le contrôle a posteriori des comptes. Au partage de compétences entre la Cour des comptes, qui ne connaissait que les collectivités les plus importantes, et les trésoriers payeurs généraux qui assuraient par délégation de la Cour des comptes un apurement administratif de tous les autres comptes, se substitue un organe de jugement unique, confié à des magistrats siégeant dans la région. Ce principe de proximité, allié à une meilleure connaissance de la situation des collectivités du fait de l'exercice des compétences consultatives doit donner aux chambres régionales des comptes, non seulement une capacité plus grande à juger dans des délais plus brefs, mais surtout une vision d'ensemble de la gestion de chaque collectivité territoriale qui faisait défaut à l'organisation précédente.

L'extension des champs d'intérêt des collectivités locales, comme la diversité de leurs moyens d'intervention, commandent par ailleurs d'étendre la compétence des chambres régionales des comptes au secteur public local, sous toutes ses formes, ainsi qu'aux organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique qui reçoivent des concours des collectivités, notamment les associations.

Ces compétences sont strictement analogues à celles dont dispose la Cour des comptes à l'échelon national. Il en va de même dans le domaine des pouvoirs d'investigation confiés aux magistrats des chambres régionales. Toutefois, la technicité de certaines matières, ou la complexité de certaines opérations, ont conduit à prévoir la possibilité pour ces juridictions de recourir à des experts, dont les pouvoirs seront strictement définis par le Président de la chambre régionale en fonction de la mission qui leur sera impartie.

La présente loi rappelle en outre le caractère collectif que doivent revêtir toutes les décisions, avis, ou jugements des chambres régionales des comptes ; elle organise également des mécanismes très larges de pourvoi devant la Cour des comptes pour le comptable, la collectivité publique, le commissaire du Gouvernement ainsi que le procureur général près la Cour des comptes.

La création de chambres régionales des comptes bouleverse l'organisation du contrôle des comptes des comptables publics ; elle conduit à modifier la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes en ses dispositions afférentes aux collectivités locales. Les articles du titre II de la présente loi constituent, pour l'essentiel, des aménagements de rédaction destinés à prendre en compte les compétences des nouvelles chambres régionales des comptes. Toutefois, le texte maintient la possibilité pour les trésoriers payeurs généraux d'assurer l'apurement administratif des comptes de certains établissements publics nationaux tels que les lycées par délégation de la Cour des Comptes et sous réserve de son droit d'évocation et de réformation.

Les autres dispositions concernent la faculté de faire appel à des experts et l'élargissement des pouvoirs d'instruction des magistrats, à l'égard des commissaires aux comptes des entreprises vérifiées, et dans le domaine du droit de communication dont disposent les agents des services financiers.

Enfin, la modification des conditions d'élaboration du rapport public, à partir des observations des chambres régionales des comptes pour les collectivités locales, leurs établissements publics et le secteur public local, conduit à proposer la fusion dans le rapport public annuel du rapport particulier qui était consacré jusqu'à présent, tous les deux ans, aux entreprises publiques.

*
* *

Au-delà du caractère technique des procédures que crée ou précise la présente loi, c'est l'exercice même d'un nouveau contrôle a posteriori qui se dessine comme un élément fondamental de responsabilité au sein des droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Tel est l'objet du présent projet de loi que le Gouvernement soumet au Parlement.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

SUR le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation et du ministre de l'économie et des finances,

VU l'article 39 de la Constitution,

VU le décret du 21 avril 1982 relatif à l'exercice des attributions du Premier ministre pendant l'absence de M. Pierre Mauroy,

DÉCRÈTE :

Le présent projet de loi relatif aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation et le ministre de l'économie et des finances qui sont chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE PREMIER

Les chambres régionales des comptes

Article premier

Le siège, la composition et la répartition en sections des chambres régionales des comptes créées par l'article 84 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 2

La chambre régionale des comptes statue par voie de jugements en premier ressort prononcés à titre provisoire ou définitif sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales de son ressort et de leurs établissements publics.

La chambre régionale des comptes juge, dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions, les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait d'une collectivité ou d'un établissement public relevant de sa compétence.

La chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

Art. 3

Les comptables sont tenus de produire leurs comptes devant la chambre régionale des comptes, dans les délais prescrits par les règlements.

La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement de ces comptes dans les conditions fixées, pour la Cour des Comptes, par la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954.

Elle peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

Art. 4

Il est ajouté à la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 un article 87-1, ainsi rédigé :

« *Article 87-1.* — Elle peut assurer la vérification des comptes et de la gestion des filiales des organismes visés au 3^e alinéa de l'article précédent, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

La Cour des Comptes demeure compétente pour assurer la vérification des comptes et de la gestion des établissements et organismes dans lesquels la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants est détenue ou dans lesquels le pouvoir prépondérant de décision ou de gestion est exercé par des collectivités ou organismes qui relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales. Toutefois, la vérification de ces établissements et organismes peut être confiée à l'une des chambres régionales des comptes par arrêté du premier président de la cour des comptes, pris après avis du procureur général près la Cour des Comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressées ».

Art. 5

La chambre régionale des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle.

Elle a pouvoir d'entendre tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent des collectivités, établissements et organismes contrôlés, ainsi que, pour les besoins de ses contrôles, tout représentant ou agent de l'Etat en fonction dans son ressort et tout membre des services d'inspection et corps de contrôle.

Les magistrats de la chambre régionale des comptes disposent, pour l'exercice des contrôles qu'ils effectuent de l'ensemble des droits et pouvoirs que l'article 9 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 attribue aux magistrats de la Cour des Comptes.

La chambre régionale des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son président : les experts peuvent user des mêmes droits et pouvoirs que les magistrats, dans les limites fixées par une lettre de service du président de la chambre régionale des comptes précisant leur mission et leurs pouvoirs d'investigation. Ils sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

La chambre régionale des comptes prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations et de ses observations.

Art. 6

Les jugements, avis, propositions, rapports et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés et adoptés par la chambre ou par une section statuant en nombre impair. Pour délibérer valablement, une formation doit réunir au minimum trois magistrats.

Les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ne sont pas applicables aux actes et documents visés au présent article, ni aux rapports, conclusions et autres documents préparatoires.

Art. 7

Un jugement prononcé à titre définitif peut être révisé par la chambre régionale des comptes qui l'a rendu, soit à la demande du comptable appuyée des justifications recouvrées depuis le jugement, soit, d'office ou sur réquisition du ministère public, pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi.

Art. 8

Le comptable, la collectivité locale ou l'établissement public, le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes, le procureur général près la Cour des Comptes peuvent se pourvoir devant la Cour des Comptes contre tout jugement prononcé à titre définitif par la chambre régionale des comptes.

Art. 9

Lorsqu'elle est saisie par le représentant de l'Etat dans le département ou dans la région en application des dispositions des articles 7, 8,

9, 11, 13, 51, 52 et 83 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes dispose, pour l'instruction de ces affaires, des pouvoirs définis à l'article 5 de la présente loi. Le représentant de la collectivité ou de l'établissement public intéressé peut, à sa demande, présenter oralement ses observations, et se faire assister d'une personne de son choix.

TITRE II

Modifications de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes

Art. 10

I. — Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes est remplacé par les dispositions suivantes :

« La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics, sous réserve de la compétence que la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 attribue, en premier ressort, aux chambres régionales des comptes. Elle statue sur les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales des comptes, à la requête du comptable, de la collectivité locale ou de l'établissement public, du commissaire du Gouvernement près la chambre régionale ou du procureur général près la Cour des Comptes ».

II. — Le troisième alinéa de l'article 1^{er} est remplacé par les dispositions suivantes :

« Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article 13 ci-après, par les autres personnes morales de droit public ».

III. — Au sixième alinéa de l'article 1^{er}, l'expression : « ou d'une autre personne morale de droit public », est remplacée par « ou d'une autre personne morale soumise à son contrôle ».

Art. 11

L'article 3 de la loi du 22 juin 1967 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le procureur général exerce le ministère public près la Cour des Comptes ; il veille au bon exercice du ministère public près les chambres régionales des comptes ».

Art. 12

Après l'article 4 de la loi du 22 juin 1967 il est inséré un article 4 bis ainsi rédigé :

« *Article 4 bis.* — Des membres des corps et services de l'Etat peuvent être mis à la disposition de la Cour des Comptes pour y exercer des fonctions de rapporteur dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat. Ils ne peuvent exercer aucune activité d'ordre juridictionnel ».

Art. 13

L'article 5 de la loi du 22 juin 1967 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article 5.* — Les comptables publics autres que ceux qui relèvent de la juridiction des chambres régionales des comptes sont tenus de produire, dans les délais réglementaires, leurs comptes à la Cour des Comptes, qui statue sur ces derniers par voie d'arrêts, à titre provisoire ou définitif.

Toutefois, des décrets organisent un apurement administratif par les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances des comptes de certains établissements publics nationaux. Cet apurement s'exerce sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation ».

Art. 14

A la fin du premier alinéa de l'article 6 de la loi du 22 Juin 1967, le membre de phrase « ainsi que dans la transmission des délibérations relatives aux taxes municipales » est supprimé.

Art. 15

I. — Le § B de l'article 6 bis de la loi du 22 Juin 1967 est remplacé par les dispositions suivantes :

« B. — La Cour peut également assurer, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes, la vérification des comptes et de la gestion : (le reste sans changement) ».

II. — Le § C de l'article 6 bis est supprimé.

Art. 16

L'article 8 de la loi du 22 juin 1967 est abrogé.

Art. 17

Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 9 de la loi du 22 juin 1967 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Les agents des services financiers, ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés, sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats, conseillers-maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des Comptes, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

Pour les besoins des mêmes enquêtes, les magistrats de la Cour des Comptes peuvent exercer directement le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi.

Les magistrats, conseillers-maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des Comptes peuvent demander aux commissaires aux comptes tous renseignements sur les sociétés qu'ils contrôlent ; ils peuvent en particulier se faire communiquer les dossiers et le registre constitués en application de l'article 66 du décret n° 69-810 du 12 août 1969.

Les magistrats de la Cour des Comptes peuvent, dans toute instance judiciaire et même en cours d'instruction, obtenir communication des pièces du dossier utiles à leur contrôle, à la demande du procureur près la Cour des Comptes et par l'intermédiaire du procureur général ou du procureur de la République.

Lorsque ses vérifications portent sur des sujets de caractère secret concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, ou sur des éléments confidentiels de la gestion des entreprises publiques, la cour prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations et de ses observations.

Pour l'exercice des compétences qui leur sont reconnues par la présente loi, les conseillers maîtres en service extraordinaire et les rapporteurs sont tenus de respecter l'obligation du secret professionnel des magistrats.

Dans la limite de la mission qui leur est assignée par une lettre de service du premier président, les experts désignés par celui-ci disposent des pouvoirs définis dans les quatre premiers alinéas du présent article. Ils sont assujettis à l'obligation du secret professionnel. »

Art. 18

I. — A l'article 11 de la loi du 22 juin 1967, la dernière phrase du premier alinéa est remplacée par les dispositions suivantes : « Ce rapport, auquel sont jointes les réponses des ministres et des collectivités territoriales intéressés, est publié au Journal Officiel. »

II. — Les 2^e et 3^e alinéas de l'article 11 sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Le rapport public de la Cour des Comptes porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle et sur les collectivités, organismes et entreprises qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes en vertu des dispositions de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982. »

Art. 19

L'article 12 de la loi du 22 juin 1967 est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article 12.* — Les observations, les suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services, organismes et entreprises visés à l'article 1^{er} de la présente loi font l'objet de communication de la Cour des Comptes aux ministres ou aux autorités administratives compétentes dans les conditions fixées par décret.

A la suite du contrôle d'une entreprise publique visée au A de l'article 6 bis de la présente loi, la Cour des Comptes adresse aux ministres intéressés un rapport particulier dans lequel elle expose ses observations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats de l'entreprise. Elle peut décider d'établir et de communiquer dans les

mêmes conditions un rapport particulier à la suite du contrôle d'un organisme ou d'une entreprise relevant du B de l'article 6 bis de la présente loi.

Les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ne sont pas applicables aux communications et rapports particuliers visés aux deux alinéas précédents, ni aux rapports, conclusions et autres documents préparatoires. »

TITRE III

Dispositions diverses et transitoires

Art. 20

L'article 4 de la loi du 4 avril 1941 sur la Cour des Comptes et sur le contrôle des comptables publics est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Article 4.* — Tous les comptables de deniers publics sont justiciables de la Cour des Comptes ou, en premier ressort, de la chambre régionale des comptes ; ils sont soumis aux vérifications de l'inspection générale des finances. »

Art. 21

Les dispositions du troisième alinéa de l'article 60-XI, de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 sont remplacées par les dispositions suivantes :

« Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations que les gestions régulières ». »

Art. 22

A titre transitoire les dispositions du 2^e alinéa de l'article 5 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes sont applicables à certaines catégories de collectivités et établissements publics des territoires d'outre-mer.

Art. 23

Les règles relatives à la procédure devant les chambres régionales des comptes et à l'appel de leurs jugements sont fixées en Conseil d'Etat.

Fait à Paris, le 22 avril 1982.

Pour le Premier ministre et par délégation,
Signé : Gaston DEFFERRE

Le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de la décentralisation,
Signé : Gaston DEFERRE

Le ministre de l'économie et de finances,
Signé : Jacques DELORS