

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1981-1982.

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 mai 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), **sur le projet de loi relatif aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes. (Urgence déclarée.)**

Par M. Paul PILLET,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, *président*, Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, *vice-présidents*, Charles Lederman, Roland du Quart, Pierre Salvi, *secrétaires* : Alphonse Arzel, Germain Authie, Marc Becam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, François Collet, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoëffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiele, Franck Serusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Sénat : 286 et 338 (1981-1982).

Chambres régionales des comptes. - Commissaires du Gouvernement (Commission de discipline des) - Conseil supérieur des chambres régionales des comptes - Conseillers des chambres régionales des comptes - Cour des comptes - Incompatibilités - Présidents des chambres régionales des comptes.

SOMMAIRE DU TOME I

	Pages
I. EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
Introduction.	
I. — Un texte qui contribue à l'entreprise de décentralisation mise en œuvre par le Gouvernement	7
A. — <i>Le projet de loi précise la composition du corps des magistrats des chambres régionales des comptes et organise un recrutement diversifié</i>	7
• L'organisation du corps des membres des chambres régionales des comptes	7
— les différentes fonctions	8
— les grades composant la hiérarchie du corps des magistrats des chambres régionales des comptes	9
• Un recrutement diversifié	9
B. — <i>Le projet de loi concourt à assurer l'indépendance et l'impartialité des magistrats des chambres régionales des comptes</i>	11
• Les conditions de l'indépendance des magistrats	11
— le principe de l'inaMOVibilité	11
— l'intervention du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	12
• L'impartialité des magistrats	12
II. — Un projet de loi qui demeure, à certains égards, inachevé et lacunaire	14
A. — <i>Un statut hybride</i>	14
• Les magistrats des chambres régionales ne sont pas de véritables magistrats	14
— malgré des emprunts, parfois contestables, au statut de la magistrature	14
— les membres des chambres régionales ne sont pas des magistrats à part entière	17
• Les membres des chambres régionales des comptes peuvent être qualifiés de « magistrats fonctionnaires »	18
B. — <i>Des garanties insuffisantes pour assurer un recrutement de qualité</i>	19
• L'importance quantitative du recrutement extérieur	19
• implique une intervention du législateur pour déterminer les conditions de ce recrutement	21
Conclusion	22

	Pages
2. EXAMEN DES ARTICLES	25
Titre premier. — Dispositions générales	25
<i>Article premier.</i> — Fonctions des membres de chambre régionale des comptes	25
<i>Article 2.</i> — Composition du corps des membres des chambres régionales des comptes	26
<i>Article 3.</i> — Fonctions de président de chambre régionale des comptes	27
<i>Article 4.</i> — Inamovibilité des magistrats des chambres régionales et des commissaires du Gouvernement	28
<i>Article additionnel (nouveau) après l'article 4.</i> — Nominations, promotions et mutations des magistrats des chambres régionales	30
<i>Article 5.</i> — Prestation du serment	31
<i>Article 6.</i> — Interdiction du droit de grève	32
<i>Article 7.</i> — Privilège de juridiction	33
<i>Article 8.</i> — Obligation de résidence	34
<i>Article 9.</i> — Incompatibilités générales ou absolues	34
<i>Article 10.</i> — Incompatibilités territoriales	35
<i>Article 11.</i> — Incompatibilités entre les fonctions de magistrat des chambres régionales et la qualité de comptable de fait	37
<i>Article 12.</i> — Limitations au détachement	38
Titre II. — Recrutement et avancement	39
<i>Article 13.</i> — Recrutement des conseillers de deuxième classe	39
<i>Article 14.</i> — Recrutement extérieur des conseillers de deuxième classe	39
<i>Article 15.</i> — Recrutement extérieur des conseillers de première classe	41
<i>Article 16.</i> — Recrutement extérieur des conseillers hors classe	42
<i>Article 17.</i> — Commission chargée d'examiner les titres des candidats au recrutement extérieur	42
<i>Article 18.</i> — Renvoi à un décret pour déterminer les conditions du recrutement extérieur	43
<i>Article 19.</i> — Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	44
<i>Article 20.</i> — Composition du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes	45
<i>Article 21.</i> — Nomination des conseillers et des présidents de section	46
<i>Article 22.</i> — Nomination des présidents des chambres régionales des comptes	47
Titre III. — Discipline	49
<i>Article 23.</i> — Exercice du pouvoir disciplinaire	49
<i>Articles 24 et 25.</i> — Procédure disciplinaire devant le Conseil supérieur des chambres régionales	50
<i>Article 26.</i> — Régime disciplinaire des commissaires du Gouvernement	51
<i>Article 27.</i> — Composition de la commission de discipline	52
<i>Article 28.</i> — Saisine du procureur général près la Cour des comptes en matière disciplinaire	53
<i>Article 29.</i> — Procédure disciplinaire en vigueur devant la commission de discipline des commissaires du Gouvernement	53
<i>Article 30.</i> — Suspension des magistrats des chambres régionales des comptes	53
<i>Article 31.</i> — Pouvoir de donner des avertissements	54
<i>Article 32.</i> — Application du statut général des fonctionnaires	55

	Pages
Titre IV. — Dispositions transitoires	56
<i>Article 33. — Nominations initiales des conseillers des chambres régionales</i>	56
<i>Article 34. — Jury chargé d'examiner les titres des candidats</i>	57
<i>Article 35. — Composition du jury chargé d'examiner les titres des candidats</i>	57
<i>Article 36. — Nominations initiales des présidents des chambres régionales des comptes</i>	57
<i>Article 37. — Composition de la commission chargée d'apprécier les titres des candidats aux fonctions de présidents des chambres régionales</i>	59

1. EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi relatif aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des chambres régionales s'inscrit dans la lignée de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. En effet, un des apports essentiels de la loi de décentralisation réside dans le transfert à une autorité juridictionnelle du contrôle des actes budgétaires des collectivités locales précédemment exercé par une autorité administrative. L'inexistence de juridictions du premier degré, compétentes pour contrôler les actes budgétaires des collectivités locales, a nécessité la création de chambres régionales des comptes qui, à ce titre, constituent une innovation juridique.

Aux termes de la loi du 2 mars 1982, les missions dévolues à ces juridictions sont de trois ordres :

— elles exercent un contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics des collectivités locales et de leurs établissements publics ainsi que sur les comptes des établissements publics, sociétés, groupements et organismes de toute nature, auxquels les collectivités territoriales apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent la majorité du capital ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ;

— elles s'assurent du bon emploi des deniers publics et peuvent présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales ;

— elles mettent en œuvre un contrôle de nature administrative, notamment sur les budgets locaux qui n'ont pas été adoptés dans les délais impartis ou qui ont été votés en déséquilibre.

A cet égard, il convient de rappeler que le Sénat, conformément à l'opinion émise par son Rapporteur de la commission des Lois, notre collègue M. Michel Giraud, avait souhaité aller plus loin dans la voie de l'allègement des tutelles, en cantonnant le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales à l'intervention, *a posteriori*, d'une juridiction.

Tel est le contexte de « juridictionnalisation » du contrôle des comptes des collectivités locales dans lequel intervient le projet de loi qui nous est soumis.

En effet, la loi du 2 mars 1982 n'avait esquissé que les grandes lignes de l'organisation et de la composition des chambres régionales des comptes. Les principes définis par la loi de décentralisation consistent notamment dans le caractère juridictionnel des chambres régionales des comptes, dans la collégialité des instances de jugement, et dans la qualité de magistrats inamovibles des membres des chambres régionales.

Aussi, l'article 89 de la loi avait-il prévu l'intervention de lois ultérieures pour préciser les relations entre la Cour des comptes et les chambres régionales ainsi que le statut et le régime disciplinaire des membres du corps des conseillers des chambres régionales des comptes.

Le projet de loi qui nous est soumis représente donc l'une des lois ultérieures annoncées par l'article susmentionné de la loi du 2 mars 1982. Lors de l'examen du projet de loi, votre Rapporteur a travaillé en étroite collaboration avec notre collègue M. André Fosset, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, qui a étudié, plus particulièrement, les incidences financières du texte qui nous est soumis.

Quant à votre Rapporteur de la commission des Lois, il a été plus sensible aux aspects juridiques et statutaires du projet de loi, tout en se préoccupant de la qualité du recrutement des magistrats des chambres régionales des comptes.

Dans cette optique, votre Commission considère que, si le texte qui nous est soumis participe de la politique de décentralisation entreprise par le Gouvernement, le projet de loi relatif aux présidents de chambres régionales des comptes et au statut des membres de ces chambres demeure, à certains égards, inachevé et lacunaire.

I. — LE TEXTE QUI NOUS EST SOUMIS CONTRIBUE A L'ENTREPRISE DE DÉCENTRALISATION MISE EN ŒUVRE PAR LE GOUVERNEMENT

En ce qu'il tend à assurer aux chambres régionales des comptes les moyens humains de leur fonctionnement, le projet de loi relatif au statut des membres des chambres régionales des comptes constitue l'une des composantes de la politique de décentralisation poursuivie par le Gouvernement.

En effet, le projet de loi précise la composition du corps des magistrats des chambres régionales des comptes et organise le recrutement de ses membres.

D'autre part, le projet de loi, qui est animé par le souci de protéger l'autonomie des collectivités locales, recherche l'indépendance et l'impartialité des magistrats des chambres régionales des comptes.

A. — LE PROJET DE LOI PRÉCISE LA COMPOSITION DU CORPS DES MAGISTRATS DES CHAMBRES RÉGIO- NALES DES COMPTES ET ORGANISE LE RECRUTE- MENT DE SES MEMBRES

Le texte qui nous est soumis organise le corps des membres des chambres régionales et précise les règles qui président au recrutement des magistrats.

1° L'organisation du corps des membres des chambres régionales des comptes.

Le corps des membres des chambres régionales semble organisé sur le modèle de la Cour des comptes et sur celui des tribunaux administratifs.

Cette double filiation se manifeste tant au niveau de la répartition des fonctions qu'à celui de la hiérarchie des grades.

— *Les différentes fonctions :*

En ce qui concerne les fonctions susceptibles d'être assurées par les membres des chambres régionales, le projet de loi en distingue trois :

- président de chambre,
- magistrat-assesseur,
- commissaire du Gouvernement.

Au-delà de ses attributions de chef de juridiction, le président de chambre régionale sera investi d'une mission administrative. En effet, il devra assurer la direction des services de la chambre (greffe, bibliothèque), ainsi que le maintien de la discipline intérieure. A cet égard, il semble souhaitable que les présidents de chambre régionale soient assistés, dans leurs fonctions de chef de service, par un secrétaire général qui pourrait être magistrat de la Cour des comptes, détaché auprès d'une chambre régionale.

Quant aux fonctions assurées par les magistrats, elles consistent à assumer les missions dévolues aux chambres régionales des comptes.

En ce qui concerne les *commissaires du Gouvernement*, leur institution semble plus originale. Aux termes du quatrième alinéa de l'article 85 de la loi du 2 mars 1982, « chaque chambre régionale comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la chambre, qui exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes ».

Quant à l'article 4 du présent projet de loi, il précise que « des membres du corps des chambres régionales des comptes peuvent, avec leur accord, être délégués dans les fonctions de commissaire du Gouvernement par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances ».

Cette situation n'est pas sans rappeler, malgré l'emprunt aux tribunaux administratifs du terme de commissaire du Gouvernement, la position des avocats généraux de la Cour des comptes qui sont choisis parmi les conseillers référendaires.

Le projet de loi, qui n'étend pas aux membres des chambres régionales le clivage entre magistrats du siège et magistrats du parquet qui caractérise les magistrats de l'ordre judiciaire, introduit une simplification par rapport aux méthodes de travail de la Cour des comptes. En effet, la procédure suivie devant la Cour des comptes fait intervenir le rapporteur, le contre-rapporteur et l'avocat général. Le contre-rapporteur, généralement choisi parmi les conseillers maîtres, présente des observations sur le rapport soumis à la délibération d'une chambre de la Cour.

Devant les chambres régionales, le commissaire du Gouvernement assumera simultanément les fonctions de contre-rapporteur et celles de représentant du ministère public. Cette division du travail entre magistrats qui délibèrent et magistrats qui rapportent n'est pas sans analogie avec l'organisation des tribunaux administratifs.

La fusion des fonctions du ministère public et du contre-rapporteur apparaît comme un facteur d'efficiencce et de rationalisation.

En définitive, le commissaire du Gouvernement devra veiller à la production des comptes, requérir la condamnation des comptables à l'amende pour retard dans la production des comptes et saisir la chambre régionale des opérations constitutives de gestion de fait dont il aura eu connaissance.

En outre, dans le cadre des attributions juridictionnelles des chambres régionales, il appartiendra aux commissaires du Gouvernement de « dire le droit », de veiller à l'unité de la jurisprudence et d'interjeter appel auprès de la Cour des comptes. Telles peuvent être les principales fonctions qui pourront être assurées par les commissaires du Gouvernement. S'agissant de leur statut, un rappel s'impose : aux termes de l'article 4 du projet de loi, les commissaires du Gouvernement ne sont pas inamovibles dans leurs fonctions.

— *Les grades qui composent la hiérarchie du corps des magistrats des chambres régionales des comptes :*

La hiérarchie des grades du corps des membres des chambres régionales des comptes est, de la base au sommet, la suivante :

- conseiller de deuxième classe,
- conseiller de première classe,
- conseiller hors classe,
- président de section de chambre régionale.

A cet égard, la carrière des magistrats des chambres régionales s'apparente à celle des membres des tribunaux administratifs.

2° Un recrutement diversifié.

S'agissant du recrutement des magistrats des chambres régionales, le projet distingue, d'une part, entre les conseillers et les présidents des chambres et, d'autre part, entre la période transitoire et la période normale.

En ce qui concerne les présidents des chambres régionales, et pour les recrutements initiaux, les conseillers-maîtres et les conseillers référendaires en fonction à la Cour des comptes occupent au moins la moitié des postes de président. Ce pourcentage traduit un certain recul par rapport aux préoccupations qui s'étaient exprimées au Sénat lors du vote de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, et qui insistaient sur une large attribution des postes de président aux magistrats de la Cour des comptes.

Quant aux candidats qui ne sont pas issus de la Cour des comptes, ils devront appartenir à un corps de fonctionnaires de catégorie A, qu'il soit local ou d'Etat, et justifier d'un âge de quarante ans au moins et de quinze années de services publics effectifs.

Pour respecter la lettre de la loi du 2 mars 1982, les candidats retenus seront nommés en qualité de conseiller-maître ou de conseiller référendaire de première classe à la Cour des comptes, préalablement à leur affectation en tant que président de chambre régionale.

A l'expiration de la période transitoire, qui prendra fin le 31 décembre 1986, les présidents de chambre pourront être choisis parmi les membres du corps de magistrats des chambres régionales des comptes.

Quant aux conseillers des chambres régionales, un recrutement exceptionnel sera organisé, jusqu'à la fin de la période transitoire, parmi les candidats qui appartiennent à des corps de fonctionnaires de catégorie A. Il convient de souligner que le projet de loi ne détermine pas les conditions d'âge et de durée de service public que devront remplir les candidats. En outre, ce recrutement extérieur s'effectuera par dérogation aux quotas fixés aux articles 14, 15 et 16.

A partir de 1987, l'effectif des conseillers recrutés par l'Ecole nationale d'administration servira de référence pour la détermination du nombre de postes offerts au recrutement parallèle. A cet égard, il convient de remarquer que le recrutement de candidats extérieurs est organisé à titre permanent, à tous les niveaux de la hiérarchie des grades, à l'exception toutefois de celui de président de section. Ces dispositions, si elles n'offrent pas toutes les garanties d'un recrutement de qualité, permettront cependant aux chambres régionales des comptes de recruter le personnel nécessaire à leur fonctionnement.

En outre, le projet de loi a pour ambition d'assurer l'indépendance des magistrats des chambres régionales des comptes.

B. — LE PROJET DE LOI CONCOURT A ASSURER L'INDÉPENDANCE ET L'IMPARTIALITÉ DES MAGISTRATS DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Le principe de la libre administration des collectivités locales exige que les magistrats des chambres régionales offrent toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité.

Le projet de loi met en place les conditions de l'indépendance des magistrats et définit des règles susceptibles de préserver leur impartialité.

1° Les conditions de l'indépendance des magistrats.

Parmi les dispositions destinées à conforter l'indépendance des magistrats des chambres régionales des comptes, il convient de retenir le principe de l'inamovibilité et l'intervention du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

1° — Le principe d'inamovibilité.

L'inamovibilité, qui représente l'attribut essentiel de la qualité de magistrat, constitue une garantie contre les interventions des pouvoirs publics et contribue, de ce fait, au respect de l'autonomie des collectivités locales.

Cette protection consiste dans le fait qu'un magistrat ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. L'inamovibilité, qui bénéficie tant aux magistrats de la Cour des comptes qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire, est reconnue aux membres des chambres régionales des comptes.

Ainsi, normalement, les fonctions des magistrats des chambres régionales ne prendront fin qu'à l'âge de la retraite.

L'intervention du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes représente également une garantie de l'indépendance des magistrats des chambres régionales.

— *L'intervention du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.*

La composition et les attributions du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes s'apparentent à celles du Conseil supérieur de la magistrature. A l'instar du Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes comprend neuf membres. Mais l'analogie se limite à cette coïncidence numérique, car les membres du Conseil supérieur des chambres régionales ne sont pas désignés par le Président de la République.

Outre le premier président de la Cour des comptes, et le procureur général près la Cour des comptes, le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes comprend des magistrats de la Cour des comptes, désignés par le premier président, et des représentants élus des magistrats des chambres régionales. Au-delà de cette différence dans le mode de désignation, il convient de souligner que le Conseil supérieur contribue, par ses attributions, à préserver l'indépendance des magistrats des chambres régionales.

En effet, le Conseil supérieur exerce le pouvoir disciplinaire à l'égard des magistrats des chambres régionales et intervient dans la carrière des membres des chambres régionales. A ce titre, il établit le tableau d'avancement de grade et la liste d'aptitude aux fonctions de président de chambre régionale et donne un avis sur les mutations entre chambres régionales.

En outre, le projet de loi vise à garantir l'impartialité des magistrats.

2° L'impartialité des magistrats.

Le projet de loi édicte des règles rigoureuses d'incompatibilité afin de séparer les activités d'ordonnateur et de comptable des fonctions de juge des comptes.

Ces incompatibilités trouvent leur source tant dans les règles qui s'appliquent aux comptables publics que dans les articles 8 et 9 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

La sévérité du régime d'incompatibilités défini par le projet de loi se traduit par l'impossibilité de nommer dans une chambre régionale un magistrat qui a fait acte de candidature à un mandat national ou local, depuis moins de trois ans, dans le ressort de cette chambre.

Au terme de cette description sommaire des dispositions du projet de loi, une constatation s'impose : le texte tend à organiser un corps de magistrats qui pourront exercer le contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales sans porter atteinte à leur autonomie.

Mais, en contrepoint, une autre réflexion se développe : le projet de loi, à certains égards, et notamment en ce qui concerne les conditions du recrutement, apparaît comme inachevé et lacunaire.

II. — LE PROJET DE LOI DEMEURE, A CERTAINS ÉGARDS, INACHEVÉ ET LACUNAIRE

Le projet de loi, qui a pour ambition de définir un statut des magistrats des chambres régionales et de préciser les modalités du recrutement des membres de ces chambres, présente, à ce double point de vue, des lacunes.

En effet, il est loisible de constater que les dispositions du texte se traduisent par l'élaboration d'un statut hybride et que les règles relatives au recrutement ne peuvent suffire à en garantir la qualité.

A. — UN STATUT HYBRIDE

Le projet de loi n'est pas dénué d'ambiguïté quant au statut de magistrat qu'il instaure au bénéfice des membres des chambres régionales. En effet, les magistrats des chambres régionales des comptes, qui ne sont pas de véritables magistrats, peuvent être définis comme des « magistrats fonctionnaires » ou des « fonctionnaires magistrats ».

1° Les magistrats des chambres régionales ne sont pas de véritables magistrats.

En dépit de certains emprunts, parfois contestables, au statut de la magistrature, les membres des chambres régionales des comptes ne peuvent être assimilés aux magistrats de l'ordre judiciaire.

— *Des emprunts, parfois contestables, au statut de la magistrature.*

Le modèle du statut de la magistrature était présent à l'esprit des rédacteurs du projet de loi : diverses dispositions en témoignent. Au-delà du principe de l'inamovibilité, commun aux magistrats de

l'ordre judiciaire et aux magistrats de la Cour des comptes, certains éléments du statut des magistrats des chambres régionales reflètent une volonté d'adaptation du statut de la magistrature.

S'agissant des obligations qui pèsent sur les magistrats des chambres régionales des comptes, la plupart d'entre elles trouvent leur source dans les textes qui régissent la situation des membres de la Cour des comptes mais, à titre principal, dans le statut de la magistrature tel qu'il a été défini par l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958.

Comme les magistrats de la Cour des comptes et ceux de l'ordre judiciaire, les membres des chambres régionales des comptes doivent prêter serment. En l'occurrence, la formule indirecte prévue par l'article 5 diffère, sur deux points, de celle que prononcent les magistrats de l'ordre judiciaire et les membres de la Cour des comptes ; mais l'inspiration est identique.

En ce qui concerne l'interdiction du droit de grève, elle découle de l'article 10 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, portant loi organique, relative au statut de la magistrature qui dispose « qu'est interdite toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions ».

De même, « le privilège de juridiction » prévu à l'article 679 du Code de procédure pénale et qui est commun aux membres du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation et de la Cour des comptes, ainsi qu'aux préfets, aux magistrats de l'ordre judiciaire, aux magistrats consulaires et aux membres des tribunaux administratifs, s'appliquera aux magistrats des chambres régionales des comptes.

S'agissant de l'obligation de résidence à laquelle sont assujettis les magistrats des chambres régionales des comptes, les dispositions de l'article 8 du projet de loi ne diffèrent pas de celles du premier alinéa de l'article 13 de l'ordonnance du 22 décembre 1958.

Ainsi les obligations auxquelles sont soumis les magistrats des chambres régionales ne présentent que peu d'originalité par rapport à celles qui pèsent sur les magistrats de l'ordre judiciaire.

En revanche, certaines dispositions, qui témoignent d'une volonté d'étendre des éléments du statut de la magistrature, apparaissent comme inadaptées à la spécificité du corps des magistrats des chambres régionales. Quelques exemples vont illustrer cette assertion.

C'est ainsi que le pouvoir reconnu aux présidents des chambres régionales de donner des avertissements aux magistrats placés sous leur autorité trouve son inspiration dans l'article 44 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, qui dispose qu'« en dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux, les directeurs de l'administration

centrale et le chef de service de l'éducation surveillée ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité ».

Un tel pouvoir s'adapte parfaitement à la situation des magistrats de l'ordre judiciaire dont l'échelle des sanctions disciplinaires, telle qu'elle est définie par l'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958, ne comprend pas l'avertissement.

En revanche, l'avertissement constitue la première des sanctions disciplinaires énumérées par l'article 30 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires, dont relèvent les magistrats des chambres régionales des comptes.

En l'espèce, l'extrapolation de la situation des magistrats de l'ordre judiciaire aux membres des chambres régionales des comptes n'est pas dépourvue d'ambiguïté puisqu'elle donne naissance à deux variétés d'avertissements : l'avertissement disciplinaire et l'avertissement non disciplinaire.

Un autre exemple démontre le caractère contestable de l'extension, pure et simple, aux magistrats des chambres régionales des principes qui régissent les magistrats de l'ordre judiciaire : celui de l'exercice du pouvoir disciplinaire. En effet, l'article 23 du projet de loi fait application aux magistrats des chambres régionales des règles disciplinaires en vigueur pour les magistrats de l'ordre judiciaire. Or, si pour les magistrats de l'ordre judiciaire le clivage entre magistrats du siège et magistrats du parquet justifie une dualité de régime disciplinaire, il n'en va pas de même pour les magistrats des chambres régionales des comptes. En effet, conformément aux dispositions de l'article 4 du projet de loi, les commissaires du Gouvernement sont des magistrats des chambres régionales des comptes, délégués dans les fonctions de commissaire du Gouvernement. Si dans ces fonctions les commissaires du Gouvernement ne sont pas inamovibles, ils n'en conservent pas moins leur qualité de magistrats.

Tirant les conséquences de ce dédoublement fonctionnel, votre commission des Lois a considéré qu'il convenait de distinguer les fonctions de commissaire du Gouvernement de la qualité de magistrat qui doit prévaloir en ce qui concerne l'exercice du pouvoir disciplinaire. *Il convient donc de rétablir l'unité du pouvoir disciplinaire exercé par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes*, en ne reconnaissant qu'un simple droit de regard du ministre de l'Economie et des Finances et du procureur général près la Cour des comptes sur les fonctions de commissaire du Gouvernement. A cet égard, votre commission des Lois vous proposera des amendements qui tendent à affirmer l'unité de l'exercice du pouvoir disciplinaire par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

Mais, en dépit de ces emprunts, les membres des chambres régionales des comptes ne peuvent être assimilés à des magistrats de l'ordre judiciaire.

— *Les membres des chambres régionales ne sont pas des magistrats à part entière.*

Il convient, tout d'abord, de rappeler qu'une telle assimilation eût rendu nécessaire l'intervention d'une loi organique. S'agissant de magistrats ordinaires, une loi suffit pour définir un statut qui, par ailleurs, n'assure pas aux membres des chambres régionales des comptes des garanties comparables à celles dont jouissent les magistrats de l'ordre judiciaire.

De nombreuses dispositions du projet de loi témoignent de l'infériorité du statut applicable aux membres des chambres régionales des comptes.

En premier lieu, les dispositions des articles 222, 223 et 228 du Code pénal, relatives aux outrages à magistrat, ne s'appliquent pas aux magistrats des chambres régionales des comptes. Ensuite, certaines garanties qui protègent les magistrats de l'ordre judiciaire contre les menaces et les attaques de toute nature, dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou à l'occasion de leurs fonctions, sont absentes du projet de loi.

Enfin, les dispositions relatives à la nature juridique des textes qui doivent intervenir pour prononcer les nominations, les promotions et les mutations des magistrats des chambres régionales des comptes, sont éparses, incomplètes et différentes de celles qui régissent la carrière des magistrats de l'ordre judiciaire.

En effet, l'article 21 du projet de loi ne précise que les modalités de nomination aux grades de conseiller de première classe, de conseiller hors classe et de président de section.

Si les nominations au grade de président de section sont prononcées par décret du Président de la République, les nominations aux grades de conseillers de première classe et de conseiller hors classe ne requièrent l'intervention que d'un arrêté du ministre de l'Economie et des Finances.

Quant à l'article 85 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, il dispose que les présidents de chambre régionale sont nommés par décret du Président de la République.

Le projet de loi est donc muet sur la nature des textes qui doivent intervenir pour prononcer les nominations dans le corps des magistrats des chambres régionales des comptes, ainsi que les mutations de ses membres.

Votre commission des Lois, qui vous proposera d'insérer un article additionnel (nouveau) après l'article 4, a estimé que, s'agissant d'un corps dont le recrutement est normalement assuré par

l'Ecole nationale d'administration et conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, il est indispensable que les magistrats des chambres régionales soient nommés, lors de leur entrée dans le corps, par décret du Président de la République pris sur le fondement de l'article 13 de la Constitution.

Ces indices ont conforté votre Rapporteur dans l'opinion selon laquelle les membres des chambres régionales ne constituent pas de véritables magistrats, au sens judiciaire du terme. En réalité, ils se présentent comme des « magistrats-fonctionnaires » ou des « fonctionnaires-magistrats », selon que l'on fait prévaloir leur fonction ou leur qualité.

2° Les membres des chambres régionales des comptes peuvent être qualifiés de « magistrats-fonctionnaires ».

Cette appellation résume le caractère hybride du statut des magistrats des chambres régionales des comptes. En effet, à maints égards, le statut de fonctionnaire l'emporte sur la qualité de magistrat.

A cet égard, les dispositions de l'article 32 du projet de loi sont révélatrices de l'intention des auteurs du texte.

Cet article stipule que, sous réserve des dispositions du présent projet de loi, le statut général des fonctionnaires, tel qu'il résulte de l'ordonnance du 4 février 1959, s'applique aux membres des chambres régionales des comptes dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat. Ainsi, le statut général des fonctionnaires demeure le droit commun.

Toutefois, il est possible de s'interroger sur le bien-fondé d'une reconnaissance de la qualité de magistrat judiciaire aux membres des chambres régionales des comptes.

En effet, si les chambres régionales des comptes sont, sans conteste, des juridictions, elles se rattachent à l'ordre de juridiction administratif. S'agissant de la Cour des comptes, certains de ses membres éminents ont pu affirmer que sa juridiction est de droit civil puisque ses justiciables sont les comptables de deniers publics, pris personnellement, et non l'administration. Mais, en accord avec la doctrine, votre Rapporteur considère que, pour qu'un organisme constitue une juridiction administrative, deux conditions cumulatives sont nécessaires :

- que l'organisme possède des attributions juridictionnelles ;
- qu'il relève du Conseil d'Etat, statuant au contentieux, soit par la voie de l'appel, soit par la voie du recours en cassation.

Or, l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dispose que la Cour des comptes statue en appel des jugements rendus par les chambres régionales des comptes.

Par le truchement de la Cour des comptes, les chambres régionales relèveront donc du Conseil d'Etat par la voie du recours en cassation.

A l'instar de la Cour des comptes, les chambres régionales appartiennent à l'ordre de juridiction administratif.

Il n'était donc pas nécessaire de conférer à leurs membres la qualité de magistrat de l'ordre judiciaire.

En outre, les magistrats de l'ordre judiciaire ne sauraient constituer la seule variété de magistrat. Les membres des chambres régionales sont également des magistrats auxquels s'attache l'attribut essentiel de cette qualité : l'inamovibilité.

Aussi, votre Rapporteur s'est-il ému de ce que le projet de loi renvoie à un décret le soin de préciser certaines conditions qui sont indispensables pour assurer un recrutement de qualité.

B. — DES GARANTIES INSUFFISANTES POUR ASSURER UN RECRUTEMENT DE QUALITÉ

En effet, l'importance quantitative du recrutement extérieur renforce la nécessité de l'intervention du législateur pour définir les conditions d'un recrutement de qualité.

1° L'importance quantitative du recrutement extérieur.

Un des points essentiels du projet de loi réside dans la place faite au recrutement extérieur. Alors que l'article 13 pose le principe d'un recrutement des conseillers de deuxième classe parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration, le projet de loi organise, à titre permanent, un recrutement extérieur à tous les niveaux de la hiérarchie, à l'exception du grade de président de section.

C'est ainsi que pour quatre conseillers de deuxième classe, issus de l'E.N.A., une nomination est prononcée au bénéfice des fonctionnaires civils ou militaires de catégorie A, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des agents titulaires des collectivités territoriales, de

même niveau. Le recrutement extérieur est également prévu dans la limite de 1 sur 5 pour les conseillers de première classe, et de 1 sur 6 pour les conseillers hors classe.

Pendant la période de transition qui prendra fin le 31 décembre 1986, ces proportions ne seront pas applicables et il sera fait un large appel aux candidats qui ne seront pas issus de l'E.N.A.

Durant les premières années, le recrutement de conseillers par la voie de l'E.N.A. sera insuffisant pour faire face aux besoins en personnels.

Des études récentes estiment à 420 l'effectif de magistrats que devront comprendre, en 1985, les chambres régionales.

Un arrêté du Premier ministre, en date du 8 décembre 1981 (*J.O.* du 9 décembre 1981, numéro complémentaire, p. 10743) a offert aux élèves de l'École nationale d'administration qui termineront leur scolarité au mois de mai 1983 11 emplois de « conseiller régional aux comptes ». Sous réserve d'un élargissement de l'accès à l'E.N.A., l'extrapolation de cet effectif fait apparaître qu'en mai 1986 environ 40 postes de conseillers des chambres régionales seront occupés par des anciens élèves de l'E.N.A. sur un effectif de 420 magistrats. Ainsi, les conseillers recrutés par la voie de l'E.N.A. représenteront moins du dixième des effectifs des conseillers des chambres régionales.

En ce qui concerne les présidents des chambres régionales, ils pourront être recrutés, dans la limite de la moitié des postes de présidents, parmi des fonctionnaires de la catégorie A qui n'appartiennent pas à la Cour des comptes, mais qui doivent remplir des conditions d'âge et de durée de services publics. Pour respecter la lettre de l'article 85 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le projet de loi instaure un mécanisme de nomination simultanée des candidats présidents à la Cour des comptes, en tant que conseiller-maître ou conseiller référendaire de première classe. A cet égard, il convient de souligner que, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941, les nominations au tour extérieur ne peuvent concerner que les grades de conseiller-maître et de conseiller référendaire de deuxième classe. Sur ce point, le projet de loi comporte donc une innovation.

Tous ces éléments contribuent à souligner l'importance du recrutement extérieur dans la composition des chambres régionales.

Votre Rapporteur n'est pas hostile à cet élargissement du recrutement des membres des chambres régionales des comptes. Celles-ci pourront bénéficier de magistrats qui disposeront de formations et d'expériences différentes. Une telle diversité ne peut constituer qu'une source d'enrichissement pour les chambres régionales.

Mais, s'agissant de magistrats qui jugeront les comptes des collectivités locales, il est nécessaire de garantir un recrutement de qualité.

La définition des conditions que doivent remplir les candidats au recrutement extérieur relève de la compétence du législateur.

2° Le législateur doit intervenir pour déterminer les conditions du recrutement extérieur.

Votre Rapporteur considère que relève du domaine de la loi, la détermination des conditions d'ancienneté et de durée de service public des candidats extérieurs. En effet, la définition des conditions requises pour accéder au corps des magistrats des chambres régionales des comptes n'est pas sans incidence sur leur statut.

En outre, on peut considérer que la détermination des conditions du recrutement précise la composition des chambres régionales qui constituent des juridictions.

De plus, s'agissant des membres des tribunaux administratifs qui ne sont pas des magistrats au sens juridique du terme, l'organisation du recrutement complémentaire, en dehors de l'Ecole nationale d'administration, a été confiée au législateur. La loi du 7 juillet 1980 définissait le nombre de postes prévus au titre du recrutement complémentaire, les catégories de fonctionnaires pouvant faire acte de candidature, les conditions d'âge et de durée de services publics que devaient remplir les candidats, la nature des épreuves du concours de recrutement et même la durée du stage pratique que devaient suivre les candidats ainsi recrutés.

Aussi, votre Rapporteur a-t-il estimé qu'il convenait de préciser les conditions d'âge et de services publics requises des candidats au recrutement extérieur.

Dans la détermination de ces conditions, votre Rapporteur a été animé par le souci de ne pas défavoriser les anciens élèves de l'E.N.A. qui ont été recrutés par la voie du concours interne. Pendant la période transitoire, les dérogations prévues ne pourront porter que sur les quotas réservés au recrutement extérieur et prévus aux articles 14, 15 et 16 du projet de loi.

S'agissant des nominations simultanées à la Cour des comptes et à la présidence d'une chambre régionale, votre Rapporteur a considéré que la pratique suivie à la Cour des comptes devait l'emporter sur les conditions prévues par l'article 3 de la loi du 16 mai 1941. Or, l'âge moyen de nomination au grade de conseiller maître ressort à cinquante-deux ans pour les magistrats de la Cour

des comptes et à cinquante-sept ans pour les fonctionnaires qui proviennent du « tour extérieur ».

Il convient donc de supprimer la référence aux articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941 et de préciser que les présidents de section doivent avoir atteint l'âge de cinquante ans et justifier de vingt-cinq ans de services publics pour pouvoir être nommés au grade de conseiller-maître à la Cour des comptes. S'ils ne réunissent pas ces conditions, les intéressés seront nommés au grade de conseiller référendaire de première classe.

Quant aux modalités de ces nominations à la Cour des comptes, votre Commission, soucieuse de garantir le déroulement continu de la carrière des magistrats de la Cour des comptes, a considéré qu'il était nécessaire de préciser les modalités de ces nominations. Aussi, vous propose-t-elle de décider que, dans le cas où ces nominations à la Cour des comptes interviendraient en surnombre, ces surnombres seraient résorbés sur les premières vacances ouvrant une nomination au tour extérieur à la Cour des comptes. Cette disposition évitera que les nominations des candidats présidents de chambre régionale ne s'effectuent au détriment de la promotion des magistrats de la Cour des comptes.

En outre, pour empêcher tout détournement de procédure, il est indispensable de prévoir une durée minimum d'exercice des fonctions de président de chambre régionale des comptes. S'agissant d'un corps de magistrats inamovibles, cette précision ressortit à la compétence du législateur.

De plus, il semble nécessaire de revenir à la position que le Sénat avait adoptée lors de l'examen de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. A cette occasion, le Sénat avait insisté sur la nécessité d'instaurer des liens organiques entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. Aussi, votre commission des Lois vous proposera-t-elle de préciser que les nominations initiales des présidents des chambres régionales des comptes sont pour les deux tiers parmi les conseillers-maîtres et les conseillers référendaires à la Cour des comptes.

Enfin, s'agissant des présidents recrutés en dehors de la Cour des comptes, il paraît indispensable de leur faire suivre, préalablement à leur affectation, un stage pratique à la Cour des comptes.

Ils pourraient être associés au contrôle des comptes des collectivités qui sont situées dans le ressort de la chambre régionale qu'ils vont présider. En effet, la Cour des comptes demeure chargée de l'apurement des comptes de l'exercice 1982.

En conclusion, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi qui nous est soumis, sous réserve des amende-

ments qu'elle vous présente. Ces amendements tendent, notamment, à assurer aux chambres régionales un personnel de qualité.

Mais, le projet de loi relatif au statut des membres des chambres régionales laisse subsister le risque de déviation, inhérent à tout contrôle juridictionnel : le gouvernement des juges.

Il serait contraire au principe démocratique qui requiert que la responsabilité des affaires publiques soit assumée par des organes élus que les juges des comptes soient tentés de faire prévaloir leur volonté sur celle des élus locaux ou d'instaurer un contrôle de l'opportunité des décisions budgétaires des collectivités locales.

2. EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier.

Fonction des membres des chambres régionales des comptes.

Cet article, qui constitue une introduction au projet de loi, a pour objet de rappeler les fonctions qui échoient aux présidents et aux membres des chambres régionales des comptes. Ils doivent assurer les missions dévolues aux chambres régionales des comptes par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Aux termes de l'article 84 de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, une chambre régionale des comptes, comprenant au minimum un président et deux assesseurs, est créée dans chaque région. Les attributions des chambres régionales des comptes sont précisées par l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 qui dispose que chaque chambre « juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des établissements publics régionaux ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait ».

Relevant de la Cour des comptes par la voie de l'appel, les chambres régionales peuvent assurer « la vérification des comptes et de la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou des organismes dépendant de ces collectivités territoriales ainsi que les établissements publics régionaux apportent un concours financier ou dans lesquels elles détiennent 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 ».

Ces dispositions trouvent leur inspiration dans la loi du 22 juin 1976 relative à la compétence de la Cour des comptes qui, dans son article 7-IV, précisait que la Cour des comptes peut assurer également la vérification des comptes et de la gestion « des sociétés,

groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'Etat, les collectivités, personnes ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ». Faisant application de ces critères et de ces pourcentages, le Conseil d'Etat, dans ses arrêts Syndicat national du personnel de l'énergie atomique et Schwartz et autres du 24 novembre 1978, avait apprécié la légalité de trois décrets qui autorisaient la création de filiales d'établissements publics et d'entreprises publiques.

De plus, les chambres régionales des comptes pourront présenter, aux collectivités territoriales soumises à leur juridiction, des observations sur leur gestion.

Pour exercer leurs compétences, les chambres régionales disposeront de pouvoirs d'investigation analogues à ceux que met en œuvre la Cour des comptes. L'article 87, alinéa 2 de la loi du 2 mars 1982, précise que les chambres régionales bénéficient des pouvoirs accordés à la Cour des comptes par l'article 9 de la loi modifiée du 22 juin 1967.

Ainsi, les chambres régionales seront habilitées à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à leur contrôle. Elles pourront entendre tout directeur ou chef de service, tout gestionnaire de fonds publics et tout membre des institutions ou corps de contrôle.

Telle est l'économie de l'article premier qui établit un lien entre le présent projet de loi et les dispositions de la loi du 2 mars 1982 ainsi qu'entre les fonctions des membres des chambres régionales et les missions dévolues à ces dernières.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter, sans modification, cet article de principe.

Article 2.

Composition du corps des membres des chambres régionales des comptes.

Cet article précise les quatre grades qui composent la hiérarchie du corps des membres des chambres régionales des comptes :

- président de section de chambre régionale ;
- conseiller hors classe ;
- conseiller de première classe ;
- conseiller de deuxième classe.

La lecture de cet article fait apparaître que le projet de loi s'est inspiré de la hiérarchie des tribunaux administratifs.

En effet, pour les tribunaux administratifs, la hiérarchie des grades est, de la base au sommet, la suivante : conseiller de deuxième classe, conseiller de première classe, conseiller hors classe, président de tribunal administratif et président hors classe de tribunal administratif.

La lecture des dispositions de l'article 2 fait apparaître que la qualité de président de chambre régionale ne représente pas un grade mais une fonction.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui tend à préciser que les membres des chambres régionales constituent un corps de magistrats.

Une telle disposition, qui apparaîtra dès l'article 2 du projet de loi, aura un double effet :

— elle confirmera, d'une part, la qualité de magistrat des membres des chambres régionales ;

— elle conférera, d'autre part, son unité au corps des magistrats des chambres régionales.

Article 3.

Fonctions de président de chambre régionale des comptes.

Cet article précise que les présidents de section et les conseillers hors classe peuvent accéder aux fonctions de président de chambre régionale des comptes, dans les conditions prévues à l'article 22 du présent projet de loi.

Parmi les conditions définies à l'article 22, il convient de mentionner celles relatives à l'âge et à la durée des services publics des candidats, déterminées par les articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941 relative à l'organisation de la Cour des comptes.

Ces dispositions seront analysées lors de l'examen de l'article 22 du projet de loi.

Mais, d'ores et déjà, la lecture du présent article autorise deux observations :

— tout d'abord, la qualité de président de chambre ne constitue pas un grade mais une fonction ;

— ensuite, les conseillers hors classe peuvent « sauter un grade » pour accéder aux fonctions de président de chambre.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui introduit une formulation plus générale d'un article dont les modalités de mise en œuvre seront précisées à l'article 22.

En effet, l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter tend à remplacer :

— les mots « présidents de section » et « conseiller hors classe » par les termes « les magistrats de chambre régionale ». Cette précision rappelle la qualité de magistrat des membres des chambres régionales ;

— et le verbe « pouvoir » par l'expression « ont vocation à accéder ».

Article 4.

Inamovibilité des magistrats des chambres régionales et des commissaires du Gouvernement.

Cet article a pour objet :

— de préciser que les magistrats des chambres régionales des comptes sont inamovibles ;

— d'indiquer que des magistrats des chambres régionales des comptes peuvent, avec leur accord, être délégués par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances dans les fonctions de commissaire du Gouvernement. Dans leurs fonctions de commissaires du Gouvernement, les intéressés ne sont pas inamovibles.

S'agissant de l'inamovibilité, il convient de rappeler que cette garantie consisie dans le fait qu'un magistrat ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement. L'inamovibilité représente donc l'attribut essentiel et le principal apanage de la qualité de magistrat.

L'inamovibilité bénéficie tant aux magistrats de la Cour des comptes qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire.

En effet, pour les magistrats de la Cour des comptes, le principe de l'inamovibilité avait été prévu par la loi du 16 septembre 1807. La révolution de 1848 suspendit cette inamovibilité, considérée comme incompatible avec les principes républicains.

Pour des raisons diamétralement opposées, le régime de Vichy décida d'écarter l'inamovibilité et révoqua plusieurs magistrats de la Cour des comptes.

Depuis la Libération, le principe de l'inamovibilité des membres de la Cour des comptes n'a cessé d'être confirmé. L'article 5 de la loi du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires disposait que « les magistrats de la Cour des comptes sont et demeurent inamovibles ». Cette formule fut reprise, intégralement, par l'article 5 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. En outre, l'article 2 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes précise que « les membres

de la Cour des comptes ont la qualité de magistrats et qu'ils sont et demeurent inamovibles ». L'article 4 de la même loi dispose que les magistrats de la Cour sont nommés par décret du Président de la République.

En ce qui concerne les magistrats de l'ordre judiciaire, l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1270, portant loi organique relative au statut de la magistrature, dispose que « les magistrats du siège sont inamovibles ».

Telles sont les deux modèles qui ont pu inspirer les auteurs du projet de loi.

En effet, comme les magistrats des juridictions judiciaires ou de la Cour des comptes, mais contrairement aux membres des juridictions administratives, les magistrats des chambres régionales des comptes sont inamovibles.

Votre commission des Lois ne peut que se féliciter de cette extension de l'inamovibilité aux magistrats des chambres régionales des comptes.

Les fonctions des magistrats des chambres régionales ne prendront donc normalement fin qu'à l'âge de la retraite.

L'inamovibilité, qui représente une garantie accordée à la qualité de magistrat contre les risques d'arbitraire du pouvoir, ne peut que contribuer au respect de l'autonomie des collectivités locales.

Au premier alinéa de l'article 4, l'amendement que votre commission des Lois vous demande d'adopter est d'ordre purement rédactionnel, puisqu'il tend à harmoniser les rédactions de la première et de la seconde phrase, en substituant, au début de la seconde phrase, les mots de « magistrats des chambres régionales » à ceux de « magistrats de chambre régionale ».

S'agissant du second alinéa de l'article 4, il convient de souligner que la césure entre magistrats du siège et magistrats du parquet, qui caractérise les juridictions de l'ordre judiciaire, ne s'appliquera pas aux chambres régionales des comptes.

Les commissaires du Gouvernement des chambres régionales s'apparentent davantage aux avocats généraux de la Cour des comptes qu'aux commissaires du Gouvernement des juridictions administratives.

En effet, devant les formations contentieuses des juridictions administratives, les commissaires du Gouvernement, contrairement à ce que leur titre pourrait laisser entendre, n'exercent pas les fonctions du ministère public mais proposent une solution au litige.

Les commissaires du Gouvernement ne sont nullement les commis du pouvoir exécutif. Leur dénomination ne correspond pas à leur rôle

effectif et l'appellation de « commissaires chargés de dire le droit » serait plus conforme à la réalité.

Les avocats généraux de la Cour des comptes semblent donc avoir servi de modèles à l'institution des commissaires du Gouvernement des chambres régionales des comptes. En effet, le quatrième alinéa de l'article 85 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, précise que « chaque chambre régionale comporte un ou plusieurs commissaires du Gouvernement, choisis parmi les magistrats de la chambre, qui exercent les fonctions du ministère public et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes ».

Ce dédoublement fonctionnel est celui que connaissent les avocats généraux de la Cour des comptes. Les avocats généraux, qui assistent le procureur général près la Cour des comptes, chef du parquet, sont des conseillers référendaires de première classe, délégués dans ces fonctions.

Si, dans leurs fonctions de ministère public, les avocats généraux ne sont pas inamovibles puisqu'ils peuvent se voir retirer leur délégation, ils conservent leur qualité de référendaires et, à ce titre, demeurent inamovibles.

Ce système, qui pourrait être imité avec profit par l'ordre judiciaire, a inspiré la création des commissaires du Gouvernement des chambres régionales des comptes, qui resteront inamovibles au titre de leur qualité de magistrat même si leur délégation peut leur être retirée.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter les dispositions contenues dans le second alinéa de l'article 4, sous réserve d'une précision rédactionnelle, qui tend à remplacer les mots de « membres du corps des chambres régionales » par les termes de « magistrats des chambres régionales » afin d'insister sur la qualité de magistrat des membres des chambres régionales des comptes.

Article additionnel (nouveau) après l'article 4.

Nominations, promotions et mutations des magistrats des chambres régionales.

Le projet de loi n'indique que de façon éparse et incomplète la nature des textes qui doivent intervenir pour prononcer les nominations, les promotions et les mutations des magistrats des chambres régionales des comptes.

En effet, l'article 21 ne précise que les modalités de nomination aux grades de conseiller de première classe, de conseiller hors classe et de président de section.

Quant à l'article 85 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, il dispose que les présidents de chambre régionale sont nommés par décret du Président de la République.

Le projet de loi est donc muet sur la nature des textes qui doivent intervenir pour prononcer les nominations dans le corps des magistrats des chambres régionales des comptes, ainsi que les mutations de ses membres.

Votre Commission vous propose d'insérer un article additionnel (nouveau) qui, au début du projet de loi, regroupera les divers textes qui ponctuent la carrière des magistrats des chambres régionales des comptes.

S'agissant d'un corps dont le recrutement est normalement assuré par l'Ecole nationale d'administration et conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat, il est normal que les magistrats des chambres régionales soient nommés, lors de leur entrée dans le corps, par décret du Président de la République pris sur le fondement de l'article 13 de la Constitution. Quant à la nomination au grade de président de section, votre Commission vous propose de reprendre la disposition incluse dans l'article 21, qui prévoit l'intervention d'un décret du Président de la République.

En ce qui concerne les nominations aux grades de conseiller de première classe et de conseiller hors classe, et pour les mutations des conseillers, votre Commission considère qu'elles doivent être prononcées par arrêté du Premier ministre.

L'importance des tâches conférées aux magistrats des chambres régionales qui assureront un contrôle juridictionnel des comptes des collectivités locales implique l'intervention du chef du Gouvernement. En outre, cette disposition souligne la vocation interministérielle du corps des magistrats des chambres régionales.

Enfin, l'introduction de cet article additionnel contribue à clarifier et à préciser les dispositions du projet de loi qui nous est soumis.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des Lois vous demande d'adopter.

Article 5.

Prestation du serment.

Cet article prévoit que les magistrats des chambres régionales des comptes prêtent serment lors de leur nomination à un premier emploi dans une chambre régionale.

Il convient de rappeler que les magistrats de la Cour des comptes et les magistrats de l'ordre judiciaire prêtent serment. Mais si les magistrats de la Cour des comptes prêtent serment lors de leur entrée dans le corps, et, conformément à l'arrêté du premier président de la Cour des comptes en date du 8 juillet 1960, à chaque changement de grade, les magistrats de l'ordre judiciaire ne consacrent à ce rite que lors de leur nomination à leur premier poste et avant d'entrer en fonctions.

En revanche, les magistrats de l'ordre judiciaire et ceux de la Cour des comptes prêtent serment en des termes identiques. La formule du décret du 27 mars 1852, maintenue en partie par le décret du 11 septembre 1870, a été reprise par l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

L'article 6 de cette ordonnance précise que les magistrats prononcent la formule suivante : « Je jure de *bien* et fidèlement remplir mes fonctions, de garder *religieusement* le secret des délibérations et de me conduire en tout comme un digne et loyal magistrat. »

En l'occurrence, la formule indirecte prévue par l'article 5 diffère de celle que prononcent les magistrats de la Cour des comptes et ceux de l'ordre judiciaire ; les adverbes « bien » et « religieusement » n'ont pas été reproduits.

Votre commission des Lois vous propose de réintroduire le texte du serment dans sa forme intégrale et habituelle. Ce faisant, il ne s'agit pas de consacrer au rite du texte ou à la magie du verbe mais de confirmer, par une démarche en apparence symbolique, que les membres des chambres régionales constituent des magistrats à part entière.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des Lois vous propose d'adopter.

Article 6.

Interdiction du droit de grève.

Cet article prive les magistrats des chambres régionales des comptes de l'exercice du droit de grève.

En effet, la grève peut se définir comme « un arrêt de travail concerté... dans le but d'obtenir une amélioration des conditions de travail » (Cassation, chambre sociale, 3 octobre 1963).

La grève constitue l'exercice d'un droit consacré par le préambule de la Constitution de 1946, qui précise toutefois que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ». Pour les

fonctionnaires, l'exercice de ce droit doit se concilier avec les exigences du principe de continuité du service public.

Mais depuis 1946, diverses lois ont purement et simplement interdit l'usage de la grève à certaines catégories d'agents publics.

C'est ainsi que l'article 10, alinéa 3, de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, dispose qu'« est interdite toute action concertée de nature à arrêter ou à entraver le fonctionnement des juridictions ».

Le projet de loi s'inspire donc largement de la formule du troisième alinéa de l'article 10 du statut de la magistrature.

En revanche, le deuxième alinéa de cet article, qui interdit « toute manifestation d'hostilité au principe ou à la forme du Gouvernement de la République de même que toute démonstration de nature politique incompatible avec la réserve qu'imposent les fonctions », n'a pas été repris par le projet de loi.

Votre Rapporteur considère que « l'interdiction de toute action concertée de nature à arrêter ou entraver le fonctionnement des juridictions » favorisera le fonctionnement continu des chambres régionales des comptes qui ne connaîtront pas d'éclipses de leur activité. Dans cet esprit, l'article 6 protège l'autonomie des collectivités locales en garantissant un jugement régulier de leurs comptes.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

Article 7.

Privilège de juridiction.

L'objet de cet article est double puisqu'il précise :

— d'une part, que les magistrats des chambres régionales bénéficient du privilège de juridiction prévu à l'article 679 du Code de procédure pénale ;

— d'autre part, que les magistrats ne peuvent, en dehors de leurs fonctions, être requis pour d'autres services publics que le service national.

S'agissant du premier alinéa, il convient de rappeler les termes de l'article 679 du Code de procédure pénale qui dispose que :

« Lorsqu'un membre du Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes, un préfet, un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat consulaire ou un magistrat des tribunaux administratifs, est susceptible d'être inculpé d'un crime ou d'un délit commis hors l'exercice de ses fonctions, le procureur de la République,

saisi de l'affaire, présente requête à la chambre criminelle de la Cour de cassation qui procède et statue comme en matière de règlement de juges et désigne la juridiction chargée de l'instruction et du jugement de l'affaire.

« La chambre criminelle doit se prononcer dans la huitaine qui suit le jour où la requête lui sera parvenue. »

Ces dispositions ne constituent pas, à proprement parler, un « privilège » puisqu'elles tendent à protéger la fonction et non pas la personne qui l'assume.

En ce qui concerne le deuxième alinéa, il semble, à la lumière de l'article 12 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, que ces dispositions, qui visent la participation des magistrats aux travaux d'organismes ou de commissions administratives, renforcent l'obligation qui est faite aux magistrats des chambres régionales, comme à tous les fonctionnaires, de se consacrer à leur fonction.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

Article 8.

Obligation de résidence.

Cet article impose aux magistrats de chambres régionales des comptes de résider au siège de la chambre régionale à laquelle ils appartiennent. Cette obligation s'inspire du statut de la magistrature qui, dans son article 13, alinéa premier, stipule que « les magistrats sont astreints à résider au siège de la juridiction à laquelle ils appartiennent ».

Il convient de souligner que la rigueur de l'obligation de résidence est atténuée par la possibilité de dérogations individuelles accordées par le premier président de la Cour des comptes.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification l'article 8 du projet de loi dont l'esprit lui semble opportun en ce qu'il rend impossible l'avènement de « turbo-conseillers ».

Article 9.

Incompatibilités générales ou absolues.

D'après l'exposé des motifs du projet de loi qui nous est soumis, « le souci de protéger complètement l'indépendance des magistrats, mais aussi de donner des garanties absolues d'impartialité aux élus des collectivités locales conduit à retenir un régime d'incompatibilités extrêmement large, notamment à l'égard des fonctions électives ».

L'article 9 définit des incompatibilités qui peuvent être qualifiées de générales ou d'absolues puisqu'elles visent les fonctions de magistrat des chambres régionales quel que soit leur lieu d'exercice.

C'est ainsi qu'un magistrat élu à l'Assemblée nationale, au Sénat ou à l'Assemblée des Communautés européennes devra opter entre la poursuite de ses fonctions ou l'exercice de son mandat électif.

A cet égard, l'article 9 comporte des incompatibilités classiques et des incompatibilités plus spécifiques.

S'agissant des incompatibilités classiques, l'article 12 de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires dispose que « l'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec les mandats de député ou de sénateur ». Ces dispositions sont reprises par l'article L.O. 139 du Code électoral.

A cet égard, les incompatibilités définies au deuxième alinéa de l'article 9 qui concernent également les mandats à l'Assemblée des Communautés européennes et au Conseil économique et social ne présentent pas d'originalité ; mais le transfert du pouvoir exécutif aux présidents des conseils généraux et aux présidents des conseils régionaux, opéré par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, se traduit par l'édition d'une incompatibilité entre la fonction de magistrat des chambres régionales des comptes et l'exercice d'un mandat de président d'un conseil régional ou d'un conseil général.

S'agissant des mandats de conseiller régional, de conseiller général ou de conseiller municipal, leur exercice est rendu incompatible avec les fonctions de magistrat, si le magistrat est élu dans le ressort d'une chambre à laquelle il appartient ou a appartenu depuis moins de cinq ans.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article dont la rigueur devrait contribuer à assurer l'impartialité des magistrats des chambres régionales des comptes.

Article 10.

Incompatibilités territoriales.

Cet article énumère les situations qui empêchent un magistrat d'être nommé ou de demeurer en fonction dans une chambre régionale déterminée. Ces incompatibilités sont relatives dans leur localisation territoriale mais absolues dans leur portée. Les cas d'empêchement recouvrent des solutions diverses qui tiennent tant aux fonctions qu'à pu assurer l'intéressé qu'aux mandats électifs qu'exerce son conjoint.

En ce qui concerne les fonctions qui ont pu être assurées par le magistrat dans le ressort de la chambre où il est susceptible d'être nommé, l'article 10 distingue les mandats électifs des fonctions publiques.

Il convient de souligner que ces incompatibilités qui ne s'appliquent que dans le ressort d'une chambre régionale sont, pour la plupart, en vigueur pour les comptables publics. Les auteurs du projet de loi ont estimé qu'il ne serait pas concevable que le juge des comptes ne fasse pas l'objet d'un régime aussi rigoureux que celui qui s'applique aux comptables publics.

C'est ainsi qu'un magistrat ne peut être nommé dans une chambre régionale dans le ressort de laquelle il a exercé un mandat de parlementaire ou une fonction élective locale depuis moins de cinq ans.

En outre, le souci de garantir les élus locaux contre les risques d'arbitraire ou les animosités personnelles des juges des comptes se traduit par une extension de l'incompatibilité aux actes de candidature à un mandat national ou local. Ces dispositions tirent leur origine des articles L. 122-8, L.O. 133-8°, L. 195-11° et L. 231-6° du Code électoral qui précisent le régime d'inéligibilité et d'incompatibilité des comptables publics.

Enfin, l'article 10 établit des incompatibilités entre les fonctions de magistrat dans une chambre régionale et les fonctions publiques antérieurement exercées par l'intéressé. Un magistrat ne pourra être nommé magistrat dans une chambre régionale dans le ressort de laquelle il a exercé depuis moins de cinq ans les fonctions de représentant de l'Etat dans un département, de délégué de l'Etat dans un arrondissement ou de directeur départemental ou régional d'une administration publique de l'Etat.

De même, un magistrat ne pourra être nommé dans une chambre régionale dans le ressort de laquelle il a exercé des fonctions de comptable public principal pour lesquelles il n'a pas reçu quitus.

De plus, l'article 9 interdit la nomination d'un magistrat dans une chambre régionale lorsqu'il a exercé, depuis moins de cinq ans, des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un organisme qui va relever du contrôle de cette chambre.

A cet égard, il convient de souligner que le 5° de cet article, étend cette incompatibilité aux organismes situés dans le ressort de la chambre régionale concernée mais soumis au contrôle de la Cour des comptes. Une telle disposition peut être considérée comme trop rigoureuse car elle aboutirait à interdire, lors de la mise en place des chambres régionales, toute nomination d'agent de l'Etat ou des collectivités territoriales et plus généralement, toute nomination d'un agent

d'une entreprise publique ou d'une association susmentionnée, situées dans le ressort de la chambre régionale auprès de laquelle l'agent fera acte de candidature.

Pour ces raisons, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui supprime cette référence au contrôle de la Cour des comptes.

En ce qui concerne les fonctions exercées par le conjoint du magistrat, l'article 9 fait obstacle à la nomination d'un magistrat dans une chambre régionale dans le ressort de laquelle son conjoint exerce un mandat national, régional, départemental ou local.

Il convient de remarquer que pour l'exercice d'un mandat municipal, l'incompatibilité ne concerne que le mandat de maire de la commune, chef-lieu de département.

Telles sont les dispositions du présent article. La rigueur des incompatibilités contribuera à assurer l'impartialité des juges des comptes. Sous réserve de l'amendement qu'elle vous a présenté, votre Commission vous propose d'adopter les dispositions de l'article 9.

Article 11.

Incompatibilités entre les fonctions de magistrats des chambres régionales et la qualité de comptable de fait.

Toujours dans le souci d'assurer l'impartialité des magistrats et d'éviter que l'on soit juge et partie, le projet de loi fait interdiction à une personne qui a été déclarée comptable de fait par une chambre régionale, d'être nommée magistrat dans cette chambre si cette dernière ne lui a pas encore accordé quitus.

Conformément à l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963, le comptable de fait peut être défini comme « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle ou pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste ».

Le comptable de fait doit rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'il a régulièrement détenus ou maniés.

Trois éléments concourent donc à la définition de la gestion de fait : le caractère public des deniers, le maniement de fonds publics et l'absence de titre légal du comptable.

Votre Commission des Lois vous propose d'adopter, sans modification, cet article qui contribue à assurer l'impartialité des magistrats des chambres régionales.

Article 12.

Limitations au détachement.

Toujours dans le souci de séparer le contrôleur du contrôlé et d'établir un cloisonnement étanche des fonctions, l'article 12 dispose qu'un magistrat d'une chambre régionale des comptes ne peut être détaché auprès d'une collectivité territoriale ou d'un organisme ou placé en disponibilité auprès d'une collectivité territoriale ou d'un organisme, situés dans le ressort de la chambre à laquelle il a appartenu au cours des cinq années précédentes.

Un délai de cinq ans devra donc s'écouler après la cessation des fonctions d'un magistrat d'une chambre régionale avant qu'il ne puisse être détaché ou mis en disponibilité auprès d'une collectivité locale ou d'un organisme qui relève du contrôle de cette chambre régionale.

Votre commission des Lois vous demande d'adopter sans modification, les dispositions de cet article qui tendent à assurer l'impartialité des magistrats des chambres régionales des comptes.

TITRE II

RECRUTEMENT ET AVANCEMENT

Article 13.

Recrutement des conseillers de deuxième classe.

Cet article précise que les conseillers de deuxième classe sont recrutés parmi les anciens élèves de l'Ecole nationale d'administration.

Cette disposition prendra son plein effet à l'expiration de la période transitoire qui s'achèvera le 31 décembre 1986.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article qui tendent à assurer aux chambres régionales des comptes un personnel de qualité.

Article 14.

Recrutement extérieur de conseillers de deuxième classe.

Cet article fait apparaître l'originalité du recrutement des magistrats des chambres régionales des comptes. En effet, le recrutement extérieur, en dehors de l'E.N.A., intervient à titre permanent dès le premier grade de la hiérarchie du corps des magistrats des chambres régionales des comptes.

L'article 14 dispose que pour quatre conseillers de deuxième classe issus de l'E.N.A., une nomination est prononcée au bénéfice des fonctionnaires civils ou militaires appartenant à un corps de catégorie A ou assimilé, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des agents titulaires des collectivités territoriales de même niveau.

Traditionnellement, le recrutement au tour extérieur n'est organisé qu'aux niveaux intermédiaires et supérieurs de la hiérarchie des corps. C'est ainsi qu'au Conseil d'Etat, les auditeurs proviennent exclusivement de l'Ecole nationale d'administration. Le Gouvernement ne jouit d'une liberté de choix que pour les autres grades de la hiérarchie et dans des proportions et des conditions déterminées : un quart du nombre des postes vacants de maîtres de requêtes et un tiers des postes vacants de conseiller d'Etat. Ces modalités s'appliquent à la Cour des comptes. Les conseillers référendaires de deuxième classe sont choisis pour les trois quarts parmi les auditeurs de première classe, la quatrième vacance étant réservée à des candidats, qui, aux termes de l'article 4 de la loi du 28 mai 1941, modifiée par la

loi n° 78-743 du 13 juillet 1978, doivent être âgés de trente-cinq ans au moins et justifier de dix ans de services publics.

Quant aux conseillers-maîtres, les deux tiers d'entre eux sont choisis parmi les conseillers référendaires de première classe et le dernier tiers parmi des fonctionnaires ayant quarante ans d'âge et quinze ans de services publics et provenant alternativement du ministère du Budget ou du ministère de l'Economie et des autres ministères.

Jusqu'à présent, le recrutement extérieur pour l'accès au premier grade n'était organisé qu'à titre exceptionnel.

C'est ainsi que pour les tribunaux administratifs, la loi n° 80-511 du 7 juillet 1980 a prévu que, jusqu'au 31 décembre 1985, il pourra être procédé au recrutement complémentaire de conseillers de deuxième classe et de première classe, en dehors de l'E.N.A.

Ces dispositions avaient pour objet de lutter contre l'engorgement des tribunaux administratifs.

Le projet de loi innove donc en instituant, de manière permanente, un recrutement parallèle de conseillers de deuxième classe en dehors des anciens élèves de l'E.N.A.

Votre Rapporteur n'est pas opposé à une telle expérience qui permettra aux chambres régionales d'employer des fonctionnaires qui disposeront de formations et d'expériences variées.

Toutefois, votre commission des Lois a été animée par le souci de garantir un recrutement de qualité tout en assurant une gestion rationnelle du corps des magistrats des chambres régionales.

S'agissant de la nécessité de recruter des magistrats de qualité, votre Commission a considéré que les dispositions de l'article 14 ne suffisaient pas à assurer cet impératif.

Au-delà des corps d'origine des fonctionnaires, qui doivent appartenir à la catégorie A, il importe de déterminer les conditions d'âge et de durée des services publics requises des candidats. S'agissant de nominations au tour extérieur dans un corps de magistrats, cette détermination relève de la compétence du législateur.

En effet, les conditions qui président au recrutement extérieur ne sont pas sans incidence sur l'organisation des nouvelles juridictions que constituent les chambres régionales des comptes, ni sur le statut des magistrats inamovibles qui les composent.

De plus, l'exemple du recrutement extérieur des membres des tribunaux administratifs, qui ne sont pas magistrats au sens statutaire du terme, milite en faveur de l'intervention du législateur.

En effet, la loi du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs a défini non seulement le

nombre des postes pourvus au titre du recrutement complémentaire et les catégories de fonctionnaires pouvant faire acte de candidature, mais également, les conditions d'âge et de durée de services publics que devaient remplir les candidats, la nature des épreuves du concours de recrutement, et même la durée du stage pratique que devaient suivre les « magistrats ainsi recrutés ».

Ce précédent autorise à penser que, pour les magistrats des chambres régionales des comptes, les conditions du recrutement externe doivent être définies par la loi et, principalement, les conditions d'âge et de durée de service public que doivent remplir les candidats.

En ce qui concerne la définition de ces conditions, votre Commission a été animée par le souci de ne pas désavantager les conseillers issus de l'Ecole nationale d'administration, et notamment les élèves du concours interne, par rapport aux fonctionnaires du recrutement extérieur.

La limite d'âge pour se présenter aux concours internes de l'E.N.A. étant fixée à trente ans avec cinq ans d'ancienneté dans le service public et la scolarité durant deux ans et demi, il a paru raisonnable à votre commission des Lois de préciser que les fonctionnaires, candidats aux fonctions de conseillers de deuxième classe, devront être âgés de trente-cinq ans au moins et justifier d'un minimum de dix ans de services publics.

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter.

Article 15.

Recrutement extérieur des conseillers de première classe.

Comme votre Rapporteur a déjà eu l'occasion de le dire, un des apports les plus originaux du projet de loi réside dans l'institutionnalisation d'un recrutement extérieur pour les trois premiers grades de la hiérarchie du corps des magistrats des chambres régionales. Aussi, l'article 15 précise-t-il que pour cinq conseillers de deuxième classe promus au grade de conseiller de première classe, une nomination est prononcée au bénéfice des fonctionnaires mentionnés à l'article 14.

Pour les mêmes raisons que celles exposées à l'article précédent, et dans le but de garantir la qualité du recrutement extérieur, votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui précise les conditions d'âge et de durée de services publics que devront remplir les candidats.

Pour l'accès au grade de conseiller de première classe, votre Commission vous propose de retenir un âge de quarante ans et une durée de services publics de quinze ans.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des Lois vous demande d'adopter.

Article 16.

Recrutement extérieur des conseillers hors classe.

Cet article dispose que pour dix conseillers de première classe promus au grade de conseillers hors classe, une nomination est prononcée au bénéfice des fonctionnaires, magistrats ou agents mentionnés à l'article 14.

Pour des raisons identiques à celles précédemment exposées, votre Commission vous propose de déterminer les conditions d'âge et de service public que devront remplir les candidats au recrutement extérieur.

Comme il semble probable que l'accession au grade de conseiller hors classe des conseillers issus de l'E.N.A. ne pourra s'effectuer avant l'âge de quarante-cinq ans, votre Commission vous propose d'adopter un amendement qui fixe à quarante-cinq ans d'âge et à vingt ans de service public les conditions requises pour les candidats extérieurs au grade de conseiller hors classe.

Article 17.

Commission chargée d'examiner les titres des candidats au recrutement extérieur.

Cet article dispose, en premier lieu, que les nominations au titre du recrutement extérieur des conseillers des chambres régionales sont prononcées après inscription sur des listes d'aptitudes établies par ordre de mérite, sur proposition d'une commission chargée d'examiner les titres des candidats.

Il s'agit donc d'un recrutement sur titres, et non d'un concours sur épreuves, qui fait intervenir une commission.

Cette commission chargée d'examiner les titres des candidats ne dispose que d'un pouvoir de proposition. Il semble que l'ordre des listes sera arrêté par le ministère de l'Economie qui proposera les candidats à l'autorité investie du pouvoir de nomination.

La commission, présidée par le premier président de la Cour des comptes, comprend les membres suivants :

— le directeur général de l'administration et de la fonction publique, ou son représentant ;

— le directeur du personnel et des services généraux du ministère de l'Economie et des Finances, ou son représentant ;

— le directeur général de l'administration du ministère de l'Intérieur, ou son représentant ;

— un magistrat de la Cour des comptes et deux magistrats des chambres régionales des comptes désignés par le premier président de la Cour des comptes.

Il convient de souligner que les magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales sont désignés par le premier président de la Cour des comptes.

Le projet de loi aurait pu retenir le principe de l'élection des représentants des magistrats.

Nonobstant cette réserve, votre Commission vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de l'article 17.

Article 18.

Renvoi à un décret pour déterminer les conditions du recrutement extérieur.

Dans la logique du choix effectué par le Gouvernement qui a considéré que les conditions du recrutement extérieur, à l'exception de la définition des catégories de fonctionnaires susceptibles de faire acte de candidature, ne relevaient pas du domaine de la loi, l'article 18 prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat pour déterminer lesdites conditions.

C'est ainsi que le projet de loi renvoie au décret le soin de fixer les grades que doivent détenir les candidats à un recrutement au titre des articles 14, 15 et 16 ou les emplois qu'ils doivent occuper.

Le décret déterminera, le cas échéant, les conditions d'âge et de services que doivent remplir les candidats.

En outre, le décret précisera les modalités d'établissement des listes d'aptitudes et les modalités de fonctionnement de la commission prévue à l'article 17.

Votre commission des Lois, qui a introduit dans le projet de loi, aux articles 14, 15 et 16, les conditions d'âge et de services publics requises des candidats au recrutement extérieur, vous propose d'adopter un amendement qui tire les conséquences de cette inclusion dans la loi.

Le domaine du décret se limitera à la détermination des grades que doivent obtenir les candidats et, le cas échéant, à la définition des emplois qu'ils doivent occuper.

En outre, le décret précisera les modalités d'organisation et de fonctionnement de la commission d'aptitude.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission des Lois vous propose d'adopter.

Article 19.

Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

Le projet de loi institue un conseil supérieur des chambres régionales des comptes dont l'intervention est conçue comme une garantie de l'inamovibilité des magistrats des chambres régionales. A l'image du conseil supérieur de la magistrature, le conseil supérieur des chambres aura compétence pour gérer la carrière des magistrats. Il constitue, en outre, une instance disciplinaire. L'objet de l'article 19 ne concerne que les attributions du conseil supérieur relatives à l'avancement et à la mobilité des magistrats.

A l'instar du conseil supérieur de la magistrature et de la commission d'avancement instituée par l'article 34 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, le conseil supérieur des chambres régionales établit le tableau d'avancement de grade des membres du corps des magistrats des chambres régionales, ainsi que la liste d'aptitude des magistrats aux fonctions de président de chambre régionale.

En outre, il donne un avis sur toute mutation d'un magistrat.

Au-delà de ses attributions en matière d'avancement des magistrats, le conseil supérieur est investi d'une mission de conseiller du Gouvernement. C'est ainsi qu'il donne son avis sur tout projet de modification du statut des magistrats des chambres régionales.

Il est également consulté sur toute question relative à l'organisation, au fonctionnement ou à la compétence des chambres régionales ainsi qu'à « la définition de leurs relations avec la Cour des comptes ». Votre Rapporteur s'est interrogé sur la signification de ce dernier membre de phrase.

Cette expression pourrait laisser accroire que le conseil supérieur, composé pour partie de représentants des magistrats des chambres régionales, aurait compétence pour délibérer sur des questions ayant trait aux relations qu'entretiennent la Cour des comptes et les chambres régionales et, de ce fait, serait à même de porter un jugement sur le fonctionnement de la Cour dont relèvent les chambres régionales par la voie de l'appel.

Sous réserve d'une explication du Gouvernement, votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de cet article.

Article 20.

Composition du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

Cet article précise la composition du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Le conseil, qui est présidé par le premier président de la Cour des comptes, comprend neuf membres, comme le conseil supérieur de la magistrature. Mais la ressemblance se limite à cette coïncidence numérique. En effet, tous les membres du conseil supérieur de la magistrature sont désignés par le Président de la République qui est, aux termes de l'article 64 de la Constitution, « le garant de l'autorité judiciaire ».

En ce qui concerne le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, il comprend des membres désignés *ès qualités* et des représentants des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

Les membres désignés *ès qualités* sont le premier président de la Cour des comptes et le procureur général près la Cour des comptes.

Les représentants de la Cour des comptes sont d'un niveau hiérarchique élevé puisqu'il s'agit d'un président de chambre à la Cour des comptes et de deux conseillers-maîtres dont un exerçant les fonctions de président de chambre régionale des comptes.

Les dispositions de l'article 20 appellent plusieurs observations. Tout d'abord, il convient de souligner que tous les membres du Conseil supérieur possèdent la qualité de magistrat, à l'exception du procureur général près la Cour des comptes qui ne bénéficie pas, dans ses fonctions, du statut de magistrat. En effet, le procureur général est nommé par décret en Conseil des ministres, sans autre condition particulière que l'âge de trente ans accomplis, conformément à l'article 13 du décret du 28 septembre 1807. Certes, le procureur général peut être choisi parmi les présidents de chambre à la Cour des comptes, mais il peut également s'agir d'un haut fonctionnaire ou d'un ancien ministre.

Ensuite, il convient de constater que le projet de loi introduit une différence dans le mode de désignation des représentants des magistrats selon leur provenance. Si les membres de la Cour des comptes sont désignés par le premier président, les représentants des chambres régionales sont élus par les magistrats des chambres régionales.

Votre Rapporteur s'est interrogé sur les motifs de cette discrimination qui résident peut-être dans des raisons d'ordre pratique. En effet, la pluralité des chambres régionales impliquerait un choix parmi les chambres régionales. Les quatre représentants des magistrats représenteraient quatre chambres régionales sur un total de vingt-quatre.

L'élection des représentants des chambres régionales pallie cet inconvénient en insistant sur l'unité du corps des magistrats au-delà de la dispersion géographique des chambres régionales.

Mais l'adéquation du mode électif à la spécificité des chambres régionales n'interdit pas l'extension de ce procédé aux magistrats de la Cour des comptes. L'élection des magistrats de la Cour des comptes pourrait être envisagée.

Enfin, il faut remarquer que la composition du Conseil est différente lors de l'établissement des tableaux d'avancement et des listes d'aptitude, puisque seuls les magistrats d'un grade supérieur ou égal à celui du magistrat intéressé peuvent siéger au conseil.

Les magistrats seront donc appréciés par leurs pairs.

Sous réserve des remarques qu'elle a formulées, votre commission des Lois vous propose d'adopter les dispositions de l'article 20.

Article 21.

Nomination des conseillers et des présidents de section.

Cet article précise la nature des textes qui doivent intervenir pour prononcer les nominations aux grades de conseillers de première classe et de conseiller hors classe ainsi que les nominations au grade de président de section.

Pour les conseillers de première classe et les conseillers hors classe, un arrêté du ministre de l'Economie et des Finances suffit pour prononcer les nominations. En revanche, la nomination au grade de président de section requiert un décret du président de la République.

La création d'un article additionnel (nouveau) après l'article 4, qui regroupe toutes les règles de forme relatives aux nominations et aux mutations, rend inutile le maintien de l'article 21 qui présente l'inconvénient d'être lacunaire et parcellaire.

Aussi votre commission des Lois vous propose-t-elle d'adopter un amendement tendant à la suppression de l'article 21.

Article 22.

Nomination des présidents des chambres régionales des comptes.

Cet article précise les conditions d'accès aux fonctions de président des chambres régionales dans le cadre de la procédure normale. En effet, pour les recrutements initiaux, une procédure différente est prévue par l'article 36. Le principal apport de cet article réside dans la nomination simultanée des candidats au grade de conseiller-maître ou de conseiller référendaire de première classe à la Cour des comptes et aux fonctions de président de chambre.

L'article dispose que les intéressés doivent remplir les conditions d'âge et de services publics fixées aux articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941 pour les candidats au tour extérieur à la Cour des comptes.

Or, ces conditions ne concernent que l'accès aux grades de conseiller-maître et de conseiller référendaire de deuxième classe puisque les postes de conseillers référendaires de première classe ne peuvent être pourvus au tour extérieur. Ainsi, le projet de loi innove en instituant une possibilité d'accès au grade de conseiller référendaire de première classe. Votre commission des Lois a considéré qu'il convenait pour cette nomination simultanée aux grades de conseiller-maître ou de conseiller référendaire de première classe et aux fonctions de président de chambre régionale, de prévoir des conditions d'âge et de durée des services publics plus proches de la réalité des carrières des magistrats de la Cour des comptes et donc différentes de celles prévues aux articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941. Actuellement, l'âge moyen de promotion au grade de conseiller-maître des magistrats de la Cour des comptes ressort à cinquante-deux ans et celui des conseillers nommés au tour extérieur à cinquante-sept ans.

Votre commission des Lois vous propose de supprimer la référence aux articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941 et de préciser que les présidents de section doivent avoir atteint l'âge de cinquante ans et justifier de vingt-cinq ans de services publics pour pouvoir être nommés au grade de conseiller-maître à la Cour des comptes. S'ils ne réunissent pas ces conditions, les intéressés seront nommés au grade de conseiller référendaire de première classe.

D'autre part, votre Commission a estimé qu'il était préjudiciable au déroulement régulier des carrières des magistrats des chambres régionales d'instituer un saut de grade et de permettre aux conseillers hors classe d'accéder aux fonctions de président de chambre régionale.

Aussi vous propose-t-elle de réserver aux présidents de section, inscrits sur les listes d'aptitude, la possibilité d'être nommés présidents de chambre régionale.

Quant aux nominations simultanées à la Cour des comptes, le projet de loi précise que ces nominations sont effectuées hors tour, c'est-à-dire en dehors des proportions réservées au tour extérieur et dans un ordre prioritaire.

Votre Commission, soucieuse de garantir le déroulement continu de la carrière des magistrats de la Cour des comptes, a considéré qu'il était nécessaire de préciser les modalités de ces nominations. Aussi, votre commission des Lois vous propose-t-elle de préciser que, dans le cas où ces nominations à la Cour des comptes interviendraient en surnombre, ces surnombres seraient résorbés sur les premières vacances ouvrant une nomination au tour extérieur à la Cour des comptes. Cette disposition évitera que les nominations des candidats présidents de chambre régionale ne s'effectuent au détriment de la promotion des magistrats de la Cour des comptes.

En outre, pour empêcher tout détournement de procédure, votre Commission vous propose de prévoir une durée minimum d'exercice des fonctions de président de chambre régionale des comptes. Cette précision ressortit à la compétence du législateur puisqu'elle concerne tant l'organisation des juridictions que le statut des magistrats inamovibles qui les composent.

Les présidents de chambre régionale devront remplir leurs fonctions pendant une durée minimum de cinq ans avant de pouvoir réintégrer la Cour des comptes.

Enfin, la procédure de nomination simultanée conduit à l'instauration d'un stage pratique à la Cour des comptes, préalablement à l'affectation des magistrats des chambres régionales en tant que président de chambre régionale.

L'institution d'un stage pratique relève du domaine de la loi puisqu'elle n'est pas sans incidence sur le fonctionnement des juridictions et sur le statut des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales. En outre, la loi du 7 juillet 1980 relative au recrutement des membres des tribunaux administratifs, qui ne sont pas des magistrats au sens statutaire du terme, a prévu de telles dispositions pour les candidats recrutés en dehors de l'E.N.A.

Votre Commission a estimé que la durée du stage pratique ne pourrait être inférieure à six mois.

Telles sont les principales dispositions de l'amendement que votre Commission vous propose d'adopter.

TITRE III

DISCIPLINE

Article 23.

Exercice du pouvoir disciplinaire.

Cet article précise que le pouvoir disciplinaire est exercé, à l'égard des magistrats des chambres régionales des comptes, par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes qui est saisi des faits motivant la poursuite disciplinaire par le président de la chambre régionale à laquelle appartient le magistrat concerné.

Quant au second alinéa, il prévoit que le procureur général près la Cour des comptes ne siège pas au Conseil supérieur lorsqu'il statue comme conseil de discipline.

Il convient de souligner que le premier alinéa du présent article établit une distinction au sein des membres du corps des chambres régionales des comptes, entre les magistrats et ceux d'entre eux qui remplissent les fonctions du ministère public en qualité de commissaire du Gouvernement.

Or, les commissaires du Gouvernement sont les magistrats qui, aux termes de l'article 85 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et de l'article 4 du présent projet de loi, sont délégués dans ces fonctions par arrêté du ministre de l'Economie et des Finances. Si les commissaires du Gouvernement ne sont pas inamovibles dans leurs fonctions, ils n'en demeurent pas moins des magistrats. Tout se passe comme si le projet de loi étendait aux magistrats des chambres régionales la césure entre magistrats du siège et magistrats du parquet qui caractérise les magistrats de l'ordre judiciaire. Mais, pour les chambres régionales, la situation est différente puisque les commissaires du Gouvernement sont des magistrats délégués dans les fonctions du ministère public.

Il convient donc de tirer les conséquences, au plan disciplinaire, du dédoublement fonctionnel de certains magistrats en affirmant l'unité du régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales.

En leur qualité de magistrats, tous les membres des chambres régionales doivent relever de la compétence du Conseil supérieur des chambres régionales en ce qui concerne l'exercice du pouvoir

disciplinaire. Il s'agit de ne conserver au ministre de l'Economie et des Finances et au procureur général près la Cour des comptes qu'un droit de regard sur l'exercice des fonctions de commissaire du Gouvernement.

Votre commission des Lois vous propose donc d'adopter un amendement qui tend à affirmer l'unité du régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales en supprimant le régime spécial des commissaires du Gouvernement annoncé par le début du premier alinéa.

Articles 24 et 25.

Procédure disciplinaire devant le Conseil supérieur des chambres régionales.

Ces articles précisent les caractères de la procédure disciplinaire suivie devant le Conseil supérieur des chambres régionales. L'article 24 concerne la procédure d'instruction alors que l'article 25 traite plus particulièrement du jugement prononcé par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

S'agissant de la procédure d'instruction, l'article 24 rappelle qu'elle est contradictoire. Le principe signifie qu'aucun magistrat des chambres régionales ne peut être frappé d'une sanction s'il n'a, au préalable, été mis à même de se défendre utilement sur les griefs retenus contre lui.

Ce principe des droits de la défense constitue un principe général du droit consacré par une jurisprudence constante depuis l'arrêt du Conseil d'Etat dame veuve Trompier-Gravier du 5 mai 1944.

De plus, le caractère contradictoire de la procédure disciplinaire interdit à l'autorité compétente ou aux membres du conseil de discipline de détenir des éléments d'appréciation que l'intéressé n'aurait pas été mis à même de connaître.

Dès la saisine du Conseil supérieur, le magistrat a droit à la communication intégrale de son dossier et des pièces de l'enquête préliminaire. En outre, le magistrat pourra se faire assister par un de ses pairs ou par un défenseur de son choix.

Un autre principe traditionnel en matière disciplinaire découle du caractère contradictoire et inquisitoire de la procédure : la charge de la preuve incombe à l'autorité qui engage la poursuite. En l'espèce, un membre du Conseil supérieur sera désigné comme rapporteur par le président du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes. Ce rapporteur pourra procéder à une enquête et accomplir tous les actes d'investigation.

Telles sont les règles fixées par l'article 24 qui consacre des principes classiques du contentieux disciplinaire et reprend les dispo-

sitions des articles 51 et 52 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Votre Commission vous propose d'adopter sans modification les dispositions de l'article 24 qui tendent à assurer aux magistrats des chambres régionales des garanties disciplinaires.

S'agissant du prononcé de la sanction disciplinaire, l'article 25 précise les règles qui président aux délibérations du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes.

Ces garanties trouvent leur inspiration dans les articles 53 à 58 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature.

Il convient de retenir que le principe des droits de la défense se traduit par une communication à l'intéressé de son dossier et de toutes les pièces de l'enquête et du rapport établi par le rapporteur.

En outre, seuls siègent au Conseil supérieur les magistrats d'un grade égal ou supérieur à celui du magistrat concerné.

Lorsque le Conseil supérieur statue en matière disciplinaire, il se transforme en véritable juridiction. En effet, sa décision qui doit être motivée peut faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat. Le Conseil supérieur siégeant en conseil de discipline semble constituer une juridiction administrative.

A cet égard, le Conseil supérieur s'apparente aux conseils de l'ordre de certaines professions qui relèvent du Conseil d'Etat par la voie de la cassation pour les décisions rendues en matière disciplinaire. Mais leurs décisions sont susceptibles d'un recours en appel.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification l'article 25 qui « juridictionnalise » le régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales.

Article 26.

Régime disciplinaire des commissaires du Gouvernement.

Cet article définit le régime disciplinaire applicable aux commissaires du Gouvernement. A l'égard des commissaires du Gouvernement, le pouvoir disciplinaire est exercé par le ministre de l'Economie et des Finances. L'exercice du pouvoir disciplinaire fait intervenir une commission disciplinaire des commissaires du Gouvernement qui émet un avis, préalablement à la sanction prononcée par le ministre de l'Economie et des Finances.

Ces dispositions reflètent la dualité du régime disciplinaire en vigueur pour les magistrats de l'ordre judiciaire. En effet, l'inter-

vention de la commission de discipline des commissaires du Gouvernement présente des analogies avec celle de la commission de discipline du parquet. Mais le clivage entre magistrats du siège et magistrats du parquet ne caractérise pas le corps des magistrats des chambres régionales des comptes. Il convient de rappeler que les commissaires du Gouvernement sont des magistrats des chambres régionales délégués dans des fonctions de représentants du ministère public. Pour cette raison, votre Commission a retenu, à l'article 23, le principe de l'unité du régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales. Si les commissaires du Gouvernement ne sont pas inamovibles dans leurs fonctions, ils n'en conservent pas moins leur qualité de magistrats inamovibles. Il convient de distinguer la fonction de commissaire du Gouvernement de la qualité de magistrat. Le Ministre ne doit conserver un droit de regard que sur la fonction de commissaire du Gouvernement, à l'exclusion de tout pouvoir disciplinaire sur le magistrat délégué dans ces fonctions.

Dans la logique du choix effectué à l'article 22, votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement qui tend :

— à supprimer toute référence au pouvoir disciplinaire du ministre de l'Economie et des Finances ;

— à prévoir que le ministre de l'Economie ne peut que mettre fin aux fonctions des commissaires du Gouvernement ;

— à introduire, dès l'article 26, la disposition prévue à l'article 30 qui reconnaît au procureur général près la Cour des comptes le pouvoir de suspendre la délégation du commissaire du Gouvernement.

Telles sont les dispositions principales de la nouvelle rédaction de l'article 26 que votre commission des Lois vous demande d'adopter.

Article 27.

Composition de la commission de discipline.

Cet article définit la composition de la commission de discipline des commissaires du Gouvernement. La commission comprend le procureur général près la Cour des comptes qui la préside, deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes, désignés par le premier président et trois magistrats des chambres régionales des comptes exerçant les fonctions de commissaires du Gouvernement et élus par leurs pairs.

Le refus d'instaurer un régime disciplinaire spécial pour les commissaires du Gouvernement, qui sont des magistrats des chambres régionales, se traduit par un amendement de suppression de l'article 27 que votre commission des Lois vous propose d'adopter.

Article 28.

Saisine du procureur général près la Cour des comptes en matière disciplinaire.

Cet article prévoit la saisine du procureur général près la Cour des comptes par le ministre de l'Economie et des Finances des faits motivant une poursuite disciplinaire contre un commissaire du Gouvernement.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter un amendement tendant à supprimer cet article qui organise un régime disciplinaire spécial, propre aux commissaires du Gouvernement.

Article 29.

Procédure disciplinaire en vigueur devant la commission de discipline des commissaires du Gouvernement.

Cet article étend à la commission de discipline des commissaires du Gouvernement les règles de procédure définies par le Conseil supérieur des chambres régionales des comptes statuant en matière disciplinaire, par les articles 24 et 25 du projet de loi.

Pour les raisons précédemment exposées qui tiennent à la volonté d'unifier le régime disciplinaire des magistrats des chambres régionales, votre Commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de l'article 29 du présent projet de loi.

Article 30.

Suspension des magistrats des chambres régionales des comptes.

Cet article prévoit qu'en cas de faute grave un magistrat des chambres régionales peut être immédiatement suspendu.

La suspension peut donc s'analyser comme une sorte de mesure conservatoire avant l'introduction d'une instance disciplinaire. Elle est inspirée des dispositions de l'article 32 du statut général des fonctionnaires qui stipule que, « en cas de faute grave, commise par un fonctionnaire, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, l'auteur de cette faute peut être immédiatement suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire ».

La suspension procède du souci d'éloigner du service les fonctionnaires fautifs, sans attendre les résultats de l'action disciplinaire.

Quant à l'article 52 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, il autorise le premier président de la Cour de cassation, en qualité de président du conseil de discipline, à interdire au magistrat incriminé l'exercice de ses fonctions jusqu'à décision définitive.

S'agissant des magistrats des chambres régionales, la suspension est formulée par le premier président de la Cour des comptes, en sa qualité de président du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes, sur proposition du président de la chambre régionale intéressée.

En ce qui concerne les commissaires du Gouvernement, l'article 30 prévoit l'intervention du procureur général près la Cour des comptes.

Votre Commission vous propose d'adopter un amendement tendant à supprimer la dernière phrase du deuxième alinéa relative à la suspension des commissaires du Gouvernement. En effet, cette phrase a été introduite dans la nouvelle rédaction de l'article 26.

Article 31.

Pouvoir de donner des avertissements.

Cet article reconnaît aux présidents des chambres régionales le pouvoir de donner des avertissements aux magistrats placés sous leur autorité. En ce qui concerne les commissaires du Gouvernement, ces avertissements sont donnés par le procureur général près la Cour des comptes. L'article précise que cette faculté s'exerce en dehors de toute action disciplinaire. Ces dispositions s'apparentent à celles de l'article 44 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature, modifié par l'article premier de la loi organique du 20 février 1967. En effet, cet article dispose que, « en dehors de toute action disciplinaire, l'inspecteur général des services judiciaires, les premiers présidents, les procureurs généraux, les directeurs de l'administration centrale et le chef de service de l'éducation surveillée ont le pouvoir de donner un avertissement aux magistrats placés sous leur autorité ».

Mais la différence provient de ce que l'avertissement ne figure pas dans l'échelle des sanctions disciplinaires dont sont passibles les magistrats de l'ordre judiciaire. L'article 45 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 stipule que les sanctions disciplinaires applicables aux magistrats sont :

- la réprimande avec inscription au dossier ;
- le déplacement d'office ;
- le retrait de certaines fonctions ;

- l'abaissement d'échelon ;
- la rétrogradation ;
- la mise à la retraite d'office ou l'admission à cesser ses fonctions lorsque le magistrat n'a pas le droit à une pension de retraite ;
- la révocation avec ou sans suspension des droits à pension.

En revanche, l'avertissement représente la première des sanctions disciplinaires énumérées par l'article 30 de l'ordonnance du 4 février 1959 relative au statut général des fonctionnaires. Or, le projet de loi relatif au statut des magistrats des chambres régionales ne comporte pas d'échelle des sanctions disciplinaires. De plus, son article 32 précise que le statut général des fonctionnaires s'applique aux magistrats des chambres régionales, sous réserve des dispositions du présent projet de loi. Deux variétés d'avertissements existent donc : l'avertissement disciplinaire et l'avertissement non disciplinaire.

Nonobstant cette ambiguïté, votre commission des Lois vous propose d'adopter les dispositions de l'article 31 du présent projet de loi.

Article 32.

Application du statut général des fonctionnaires.

Cet article stipule que, sous réserve des dispositions du présent projet de loi, le statut général des fonctionnaires, tel qu'il résulte de l'ordonnance du 4 février 1959, s'applique aux membres des chambres régionales des comptes dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Cette disposition souligne le caractère hybride du statut des membres des chambres régionales qui, tout en se voyant reconnaître la qualité de magistrats inamovibles, demeurent des fonctionnaires. Les membres des chambres régionales des comptes qui ne sont pas des magistrats de l'ordre judiciaire constituent des magistrats ordinaires ou des fonctionnaires magistrats. L'intervention d'une loi organique eût été nécessaire pour leur conférer la qualité de magistrat de l'ordre judiciaire.

Toutefois, il est possible de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle reconnaissance : on peut, en effet, considérer que les chambres régionales, qui relèvent de la Cour des comptes par la voie de l'appel et donc du Conseil d'Etat par la voie de la cassation, sont rattachées à l'ordre de juridiction administratif.

Votre Commission vous propose donc d'adopter, sans modification, les dispositions de l'article 32.

TITRE IV

DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Article 33.

Nominations initiales des conseillers des chambres régionales.

Les dispositions énumérées à l'article 33 concernent la constitution initiale du corps des conseillers des chambres régionales des comptes. Jusqu'au 31 décembre 1986, un recrutement exceptionnel sera organisé. Il sera quantitativement important, puisqu'au rythme actuel des postes de conseillers des chambres régionales offerts aux promotions de l'E.N.A. (11 postes en mai 1983), les anciens élèves de l'E.N.A. représenteront, en 1986, environ un dixième des effectifs des magistrats des chambres régionales des comptes.

L'article 33 adapte donc, pour une période transitoire, les principes retenus par l'article 89 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. L'ampleur du recrutement initial a conduit votre Commission à rechercher les garanties d'un recrutement de qualité.

A cet égard, la rédaction de l'article 33 témoigne d'une certaine ambiguïté ; en effet, des dérogations aux dispositions des articles 14 à 17 sont prévues, mais sans qu'elles soient clairement précisées. S'agit-il de déroger par anticipation aux conditions d'âge et de services publics que déterminera le décret prévu à l'article 18 ou bien de dépasser les proportions déterminées aux articles 14 à 17 ?

Votre commission des Lois a considéré qu'il convenait de lever cette ambiguïté et de tirer les conséquences de l'inclusion dans la loi des conditions d'âge et de services publics que doivent remplir les candidats.

L'amendement qu'elle vous propose d'adopter a pour objet de préciser que, pendant la période transitoire, les dérogations ne porteront que sur les proportions du recrutement extérieur, telles qu'elles sont prévues aux articles 14, 15 et 16. En revanche, il sera impossible de déroger aux conditions d'âge et de services publics prévues par ces articles.

Cette disposition tend à garantir la compétence des premiers membres des chambres régionales sans paralyser la mise en place des nouvelles juridictions régionales.

Article 34.

Jury chargé d'examiner les titres des candidats.

Pour la période transitoire, l'article 34 prévoit l'intervention d'un jury qui sera chargé d'examiner les titres des candidats. En outre, ce jury établira, par ordre de mérite, les listes d'aptitude des candidats. Les conditions dans lesquelles interviendront les nominations seront déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de l'article 34.

Article 35.

Composition du jury chargé d'examiner les titres des candidats.

Cet article précise la composition du jury qui interviendra dans l'établissement des listes des candidats aux premiers recrutements. Présidé par le premier président de la Cour des comptes ou par son représentant, le jury comprend un représentant du ministre de l'Economie et des Finances, un représentant du ministre chargé de la Fonction publique et trois magistrats de la Cour des comptes désignés par le premier président.

A l'exception des membres des chambres régionales qui, nécessairement, ne pourront être représentés lors des recrutements initiaux, la composition du jury est semblable à celle de la commission instituée à l'article 17 qui interviendra à l'issue de la période transitoire.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions de cet article.

Article 36.

Nominations initiales des présidents des chambres régionales des comptes.

Cet article définit les modalités des nominations initiales des présidents des chambres régionales des comptes, qui sont prononcées par décret du Président de la République.

En l'espèce, la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions avait prévu, dans son article 85, que les présidents des chambres régionales devaient être des conseillers-maitres ou des conseillers référendaires à la Cour des comptes, selon l'importance des chambres régionales.

Lors de l'examen de cette loi, le Sénat avait manifesté sa préférence pour des présidents de chambres qui seraient issus de la Cour des comptes, au moins pendant la période de mise en place des chambres régionales.

Les dispositions de l'article 36 traduisent donc une adaptation des principes généraux énoncés par la loi du 2 mars 1982.

Pour pallier l'insuffisance des effectifs de la Cour des comptes, le projet de loi a recours à une nomination intermédiaire qui introduit, dès la période transitoire, une dualité de recrutement.

En effet, l'article 36 dispose que les nominations initiales des présidents des chambres régionales s'effectuent, à concurrence de 50 % au moins, parmi les conseillers-maîtres et les conseillers référendaires à la Cour des comptes, et, pour le reste, parmi les fonctionnaires autorisés à se porter candidats aux emplois de conseillers des chambres régionales, en vertu des articles 14, 15 et 16 du présent projet de loi. Les candidats extérieurs à la Cour des comptes devront être âgés de quarante ans au moins et justifier de quinze années de services publics effectifs. La détermination des conditions d'âge et de services publics qui, pour les conseillers des chambres régionales, relève du domaine réglementaire, ressortit à la compétence du législateur lorsqu'il s'agit de nommer des présidents de chambres régionales. Votre Rapporteur ne peut que s'étonner de ce partage des compétences qui varie en fonction du niveau des fonctions des intéressés.

En outre, l'article 36 prévoit que, préalablement à leur affectation en qualité de président de chambre régionale des comptes, les candidats retenus sont nommés conseillers maîtres ou conseillers référendaires de première classe à la Cour des comptes.

Ainsi le premier alinéa de l'article 85 qui dispose que « le président de la chambre régionale des comptes est un conseiller maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes » sera respecté dans sa lettre.

De plus, l'article 36 du présent projet de loi précise que les nominations à la Cour des comptes sont faites, en tant que de besoin, par dérogation aux dispositions des articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941.

Ces articles précisant les conditions de quota, d'âge et de durée du service public pour les candidats au concours extérieur et l'accès direct au grade de conseiller référendaire de première classe n'étant pas prévu, on peut s'interroger sur la nature des dérogations qui peuvent être apportées aux articles 3 et 4 de la loi du 16 mai 1941.

Votre commission de Lois, lors de l'examen des dispositions de cet article, a été unanime par le double souci :

— d'accroître la part réservée aux magistrats de la Cour des comptes afin de revenir à l'esprit de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

— de veiller à assurer les conditions d'un recrutement de qualité nécessaire au bon fonctionnement des juridictions chargées de juger les comptes des collectivités locales.

Aussi, votre Commission a-t-elle considéré qu'il convient, pour garantir les chances de succès des chambres régionales lors de leur mise en place, de prévoir que les magistrats issus de la Cour des comptes occuperont les deux tiers au moins des postes de présidents de chambres régionales. Tel est l'objet du premier amendement que votre Commission vous propose d'adopter.

S'agissant des nominations simultanées à la Cour des comptes et pour suivre la pratique des nominations au tour extérieur à la Cour des Comptes, votre Commission a déterminé de nouvelles conditions d'âge et de services publics, plus conformes à la réalité, pour accéder au grade de conseiller-maître.

Enfin, votre Commission a introduit l'exigence d'un stage pratique à la Cour des comptes, d'une durée minimum de six mois, pour les candidats extérieurs.

Telles sont les dispositions du second amendement que votre Commission vous propose d'adopter.

Article 37.

Composition de la commission chargée d'apprécier les titres des candidats aux fonctions de présidents de chambres régionales.

La composition de la Commission, instituée par l'article 36 du présent projet de loi, est identique à celle du jury chargé d'examiner les titres des candidats conseillers.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter, sans modification, les dispositions du présent article.