

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 1983.

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, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes.

Par M. Paul PILLET,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légis.) : 1420, 1462 et in-8° 358.

Sénat : 316 (1982-1983).

Collectivités locales. — Avancement - Chambres régionales des comptes - Commission de discipline des commissaires du Gouvernement - Comptables publics - Conseil supérieur des chambres régionales des comptes - Conseillers des chambres régionales des comptes - Cour des comptes - Discipline - Incompatibilités - Etablissements publics régionaux - Magistrats - Présidents des chambres régionales des comptes - Recrutement - Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — Esquisse d'un bilan de la mise en place des chambres régionales des comptes	4
A. — Les moyens en personnel	5
B. — Les besoins en locaux	9
II. — Examen du projet de loi	10
III. — Tableau comparatif	16

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi dont nous sommes saisis, après son adoption par l'Assemblée nationale, a pour objet de tempérer la rigueur de l'incompatibilité concernant les comptables publics principaux qui a été édictée par l'article 9 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'un des apports essentiels de la loi du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions réside dans le transfert à une juridiction, du contrôle des actes des collectivités locales précédemment exercé, *a priori*, par une autorité administrative.

En ce qui concerne le contrôle de la légalité des actes administratifs des collectivités locales, cette compétence a été confiée, par la loi de décentralisation, à des instances existantes : les tribunaux administratifs.

En revanche, 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.

Tout d'abord, elles exercent un contrôle juridictionnel sur les comptes des comptables publics des collectivités territoriales 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.

Ensuite, ces juridictions 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.

Lorsqu'un budget communal ou départemental n'est pas voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose dans un délai de trente jours les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil municipal ou au conseil général de procéder à une nouvelle délibération.

Enfin, les chambres régionales des comptes s'assurent du bon emploi des deniers publics et peuvent présenter des observations sur la gestion des collectivités territoriales.

Mais l'autorité des juridictions chargées d'assurer la régularité de gestion des finances locales ne peut résulter que de la compétence et de l'indépendance du corps des magistrats des chambres régionales des comptes.

Lors de l'examen du projet qui allait devenir la loi du 10 juillet 1982, le Sénat, conforté par l'Assemblée nationale, avait accentué les garanties qui entourent l'exercice des fonctions de magistrat des chambres régionales des comptes.

Les incompatibilités entre les fonctions de magistrat des chambres régionales et certains mandats ou activités antérieures, figurent au premier rang des conditions de l'impartialité des juges des comptes des collectivités locales.

C'est ainsi que la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 dispose que ne peuvent être nommés membres d'une chambre régionale des comptes, les comptables publics principaux qui n'ont pas reçu quitus de leur gestion.

L'interprétation stricte des dispositions du 6° de l'article 9 de la loi du 10 juillet 1982 par le jury, constitué en vue d'établir par ordre de mérite les listes d'aptitude à l'emploi de conseiller des chambres régionales des comptes, l'a conduit à écarter du recrutement exceptionnel, institué pendant la période de mise en place de ces juridictions, 80 comptables publics principaux qui n'avaient pas encore pu obtenir l'apurement de leur situation.

Le présent projet de loi tend donc à préciser que l'incompatibilité établie par l'article 9 de la loi susmentionnée n'a qu'une portée territoriale. Mais, à l'occasion de l'examen de ce texte et avant de procéder à l'analyse des dispositions qu'il comporte, votre Rapporteur a considéré qu'il n'était pas sans intérêt de tenter de dresser un premier bilan de la mise en place des chambres régionales des comptes.

I. — L'ESQUISSE D'UN BILAN DE LA MISE EN PLACE DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes, créées par l'article 84 de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, sont entrées en fonction le 1^{er} janvier 1983.

Réparties sur tout le territoire de la République, les 24 chambres régionales peuvent, dès à présent, assurer leurs fonctions administra-

tives, de contrôleurs des budgets des collectivités territoriales et de conseillers des collectivités territoriales par le truchement des observations que ces juridictions présentent sur leur gestion.

Elles n'exerceront leurs attributions juridictionnelles qu'à partir de la fin de l'année 1984 sur les premiers comptes qu'elles devront juger, à savoir ceux de 1983.

Des lois et des décrets sont, d'ores et déjà, intervenus et notamment :

— pour préciser les attributions des chambres régionales des comptes (loi n° 82-594 du 10 juillet 1982) ;

— pour définir le statut des présidents et des magistrats des chambres régionales des comptes (loi n° 82-595 du 10 juillet 1982) ;

— pour déterminer les règles relatives à la procédure devant les chambres régionales des comptes (décret n° 83-224 du 22 mars 1983).

Mais, au-delà de ce cadre juridique, la réussite de la mission dévolue aux chambres régionales dépend des moyens en personnel et en locaux dont elles seront dotées.

A. — Les moyens en personnel.

Selon les estimations du Gouvernement, 2.000 personnes, en dehors des magistrats, seront nécessaires pour assurer le bon fonctionnement des chambres régionales des comptes. En effet, les magistrats devront être assistés par des secrétaires généraux, des assistants de vérification, des greffiers, des documentalistes, des sténodactylographes, des agents, des chauffeurs, etc.

En ce qui concerne les magistrats, leur effectif peut être évalué à 420 lorsque les chambres régionales auront atteint leur plein régime de fonctionnement, soit un effectif moyen de 17 à 18 magistrats par chambre.

A cet égard, il convient de rappeler que le recrutement des magistrats des chambres régionales des comptes est assuré par la voie de l'Ecole nationale d'administration.

Mais ce principe connaît deux tempéraments :

— tout d'abord, la loi du 10 juillet 1982 a institué, pour chaque grade de la hiérarchie, un recrutement latéral permanent. 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 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, âgés de trente ans au moins et justifiant d'une durée minimum de cinq ans de services publics. Il en va de même, mais dans des proportions différentes, pour les conseillers de première classe et les conseillers hors classe.

— Enfin, pendant la période transitoire, qui prendra fin le 31 décembre 1986, un recrutement exceptionnel est organisé afin de doter, dans les meilleurs délais, les chambres régionales des comptes de l'effectif de magistrats nécessaire à leur fonctionnement.

Compte tenu du nombre de places offertes à la sortie de l'E.N.A. (onze emplois de « conseiller régional aux comptes » en 1983), l'extrapolation de cette tendance fait apparaître qu'en mai 1987, environ quarante postes de conseillers des chambres régionales seront occupés par des anciens élèves de l'E.N.A., soit 1/10 des effectifs des magistrats de ces chambres.

Cette proportion souligne l'importance du recrutement exceptionnel. A cet égard, il convient de rappeler que le Sénat, suivi par l'Assemblée nationale, avait tenu à garantir un recrutement de qualité, qui ne concerne que les fonctionnaires de catégorie A. Les conditions d'âge et de durée des services publics, requises des candidats, varient selon le grade de la hiérarchie des magistrats auquel ils prétendent accéder.

Un jury établit, pour chaque grade, après examen du dossier des candidats et au vu des résultats d'une épreuve orale, des listes d'aptitude par ordre de mérite.

L'emploi de conseiller des chambres régionales des comptes semble exercer un effet attractif puisque, pour 127 postes au total (emplois créés aux budgets de 1982 et 1983), le jury a reçu 1.366 dossiers de candidatures, dont 1.083 ont été jugés recevables.

S'agissant des candidats à l'emploi de conseiller de deuxième classe, on dénombre 44 femmes, soit 12 % de l'ensemble. L'âge moyen des candidats s'élève à quarante ans. Quant à leurs corps d'origine, il convient de souligner la place prépondérante occupée par le ministère de l'Economie et des Finances qui fournit 46 % des candidats, suivi par le ministère des P.T.T. (17 %) et par les collectivités locales (10 %).

Les candidats originaires du ministère de l'Economie et des Finances sont principalement des inspecteurs du Trésor et des inspecteurs des Impôts (80 % des candidats provenant de ce Ministère).

En ce qui concerne les candidats à l'emploi de conseiller de première classe, dont l'âge moyen ressort à quarante-trois ans, on relève une proportion identique de candidates (12 %) et une prééminence de candidats issus du ministère de l'Economie et des Finances (38 %).

S'agissant des candidats à l'emploi de conseiller hors classe, le taux de féminisation ne s'élève qu'à 3,8 %, tandis que la proportion de candidats provenant du ministère de l'Economie et des Finances atteint 42 %.

Le jury devrait arrêter les listes des candidats avant le 1^{er} juillet 1983. Mais le respect de ce calendrier dépend de la date de publication, après son adoption définitive, du projet de loi soumis à notre examen.

En ce qui concerne les présidents des chambres régionales, un décret paru au *Journal officiel* du 30 décembre 1982 a procédé à la nomination des 24 premiers présidents des chambres régionales des comptes.

Conformément aux dispositions de l'article 30 de la loi du 10 juillet 1982, 12 d'entre eux ont été choisis parmi les conseillers référendaires et les conseillers maîtres en fonction à la Cour des comptes soit 6 conseillers référendaires et 6 conseillers maîtres.

Les 12 autres présidents de chambre régionale se répartissent de la manière suivante :

- 2 maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ;
- 2 présidents de tribunal administratif ;
- 1 préfet ;
- 2 contrôleurs d'Etat ;
- 1 contrôleur financier ;
- 1 conseiller au Secrétariat général du Gouvernement ;
- 1 sous-directeur financier ;
- 2 fonctionnaires des collectivités locales.

Sur 24 présidents de chambre régionale des comptes, 17 sont des anciens élèves de l'E.N.A. et 1 de l'Ecole nationale de la France d'outre-mer.

En ce qui concerne le stage que doivent suivre les présidents de chambre régionale, la Cour des comptes qui a été chargée de l'organiser a accueilli en janvier, pendant deux semaines complètes, les 24 présidents pour un premier cycle de formation au contrôle budgétaire.

Ce cycle a comporté une série d'exposés, suivis de débats, faits par des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation (direction générale des collectivités locales), du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget (direction de la comptabilité publique, direction générale des impôts) et du ministère de l'urbanisme et du Logement (service de la construction). Une journée a été consacrée à l'analyse du fonctionnement d'un centre des impôts du point de vue de la fiscalité locale. Deux journées complètes ont

été passées, par petits groupes, dans les préfetures et sous-préfetures de la région Ile-de-France, pour étudier le fonctionnement des services spécialement chargés des collectivités locales et analyser des cas concrets de contrôle budgétaire.

Chaque mois, des réunions de deux ou trois jours ont depuis lors permis de faire travailler les présidents sur des thèmes de technique du contrôle budgétaire sous l'angle juridique, comptable ou financier (dépenses obligatoires, notion de sincérité budgétaire, office d'H.L.M., etc.).

Cette méthode de travail par cycles courts répétés a été adoptée pour permettre aux présidents de mener à bien leur installation et surtout de remplir les missions de contrôle budgétaire que la loi leur confie. Il en sera de même à l'avenir, notamment pour les autres magistrats, dans le souci de ne pas gêner le bon fonctionnement des juridictions. Une exception sera faite pour les membres des juridictions des D.O.M., afin de limiter les dépenses.

S'agissant de l'entourage des présidents de chambre régionale des comptes, il apparaît qu'actuellement, les présidents doivent compter sur leurs propres qualités puisqu'ils ne se partagent que 31 collaborateurs non magistrats, soit :

- 2 collaborateurs de catégorie A ;
- 5 collaborateurs de catégorie B ;
- 24 collaborateurs de catégorie C et D.

Mais de nombreuses candidatures sont en cours d'instruction, dont :

- 7 de catégorie A ;
- 110 de catégorie B ;
- 236 de catégorie C et D.

Par ailleurs, conformément aux instructions de M. le ministre de l'Economie et des Finances, la direction de la comptabilité publique a mis à la disposition des présidents des chambres régionales des inspecteurs et des contrôleurs du Trésor.

A cet égard, il convient de souligner que le décret fixant le statut du corps des assistants de vérification des chambres régionales des comptes, prévu à l'article 89 de la loi du 2 mars 1982, n'est toujours pas intervenu. Tout se passe comme si la solution d'un détachement pour assumer les fonctions d'assistant-vérificateurs, auprès des chambres régionales, d'inspecteurs et de contrôleurs du Trésor, recueillait l'assentiment implicite des fonctionnaires concernés.

Mais, cette esquisse de bilan serait incomplète si la question des locaux affectés aux chambres régionales des comptes n'était pas abordée.

B. — Les locaux affectés aux chambres régionales des comptes.

La question des locaux conditionne à la fois le prestige et l'efficacité du fonctionnement des chambres régionales des comptes.

Un décret du 4 mai 1983 a fixé le siège des chambres régionales des comptes. En règle générale, le chef-lieu de la région a été choisi pour siège de la chambre régionale. Toutefois, cette règle connaît certaines exceptions.

En Ile-de-France, Marne-la-Vallée a été préférée à Paris. En Corse, Bastia l'a emporté sur Ajaccio. Dans la région Nord-Pas-de-Calais, Arras a été choisie plutôt que Lille. En Lorraine, Epinal a été retenue afin d'éviter de choisir entre Metz et Nancy.

Mais le choix du siège d'une chambre régionale des comptes ne saurait occulter le problème des locaux mis à sa disposition.

Sur ce sujet, votre Rapporteur ne dispose que d'informations lacunaires, parcellaires et fragmentaires.

Dès 1982, une mission associant la Cour des comptes et les représentants du ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation et du ministère de l'Economie et des Finances a été chargée d'examiner l'ensemble des problèmes relatifs à l'installation des chambres régionales des comptes.

En outre, 5,5 millions de francs ont été ouverts en 1982 pour préparer l'installation effective des chambres régionales des comptes.

Actuellement, vingt chambres régionales occupent des locaux provisoires qui font l'objet d'une location.

En ce qui concerne les locaux définitifs des chambres régionales, le recensement des possibilités d'installation est achevé.

Pour 13 chambres régionales, il s'agira de l'utilisation de locaux existants, domaniaux ou en location, et dans 5 cas de constructions.

Enfin, l'implantation de 6 juridictions demeure incertaine.

Pour conclure cette esquisse de bilan, il convient de souligner que le transfert à une autorité juridictionnelle de contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales se traduit par un coût financier qu'il est encore impossible de chiffrer avec exactitude.

Mais, si la mise en place des chambres régionales peut se révéler onéreuse, on est en droit d'espérer que ces juridictions contribueront à assurer une meilleure gestion financière des collectivités territoriales.

L'avenir dira si les avantages obtenus l'emportent sur le coût de l'opération.

II. — L'EXAMEN DU PROJET DE LOI

Une première lecture du projet de loi pourrait conduire à s'interroger sur l'utilité du texte présenté au Parlement. Selon son exposé des motifs, ce texte vise à tempérer la rigueur de l'incompatibilité édictée par le 6° de l'article 9 de la loi du 10 juillet 1982. Aux termes de cet alinéa :

« Nul ne peut être nommé magistrat dans *une chambre régionale des comptes* ou, le cas échéant, le demeurer :

.. .. .

6° S'il a exercé les fonctions de comptable public principal pour lesquelles il n'a pas reçu quitus ».

Or, le jury, chargé d'établir les listes des candidats aux premiers recrutements, pendant la période transitoire qui s'achèvera le 31 décembre 1986, a attiré, après avoir interprété de manière restrictive l'alinéa sus-mentionné, l'attention du Gouvernement sur le problème posé par l'application de l'incompatibilité prévue au 6° de l'article 9 de la loi susvisée.

L'interprétation faite par le jury de cette disposition l'a conduit à écarter de la sélection les candidats ayant exercé ou exerçant les fonctions de comptable public principal et qui n'ont pas encore pu obtenir l'apurement de leur gestion. Or, ces 80 candidats auraient pu faire bénéficier les nouvelles juridictions de leur expérience professionnelle.

Pour pallier cet inconvénient, le projet de loi tend à supprimer l'interdiction générale qu'aurait instituée le 6° de l'article 9.

En l'occurrence, votre Rapporteur se doit de rappeler que, pour sa part, il a toujours considéré que l'article 9 de la loi du 10 juillet 1982 n'édictait que des incompatibilités territoriales.

S'agissant des dispositions qui allaient devenir l'article 9 de la loi du 10 juillet 1982, votre Rapporteur estimait que « cet article énumère les situations qui empêchent un magistrat d'être nommé ou de demeurer en fonction *dans une chambre régionale déterminée* » (rapport Sénat n° 339, 1981-1982, page 35).

En outre, votre Rapporteur indiquait que « 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 pour lesquelles il n'a pas reçu quitus » (ibidem, p. 36).

Mais l'objectivité commande de souligner que le 6° de l'article 9 ne mentionne pas, à la différence des cinq premiers alinéas, les

termes « dans le ressort de cette chambre ». Le jury a pu interpréter l'absence de cette précision comme la preuve d'un volonté, *a contrario*, de conférer au 6° de l'article 9 une portée générale et absolue.

En outre, il convient de rappeler qu'en droit français les incompatibilités sont interprétées de manière stricte. Enfin, en matière de concours administratifs, les conditions requises des candidats doivent être définies très précisément afin d'éviter des contentieux ultérieurs.

Pour ces raisons, la précision introduite par le projet de loi soumis à l'examen du Parlement apparaît comme nécessaire.

Le projet de loi qui, dans sa rédaction initiale, comportait deux articles, a été sensiblement modifié par l'Assemblée nationale.

L'article premier a pour objet de préciser que l'incompatibilité qui vise les comptables publics principaux est limitée au ressort de la chambre régionale dans lequel ces comptables ont exercé leurs fonctions.

Il convient de rappeler que les comptables principaux se distinguent des comptables secondaires en ce qu'ils sont seuls justiciables de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes. Le juge des comptes ne connaît les comptes des comptables secondaires que par le truchement des écritures des comptables principaux.

A cet effet, les comptables secondaires rendent aux comptables principaux des comptes sommaires dits de « cleric à maître ».

La rédaction initiale de l'article premier prévoyait que l'incompatibilité qui pèse sur les comptables principaux exerçait ses effets pendant une période de cinq ans.

L'Assemblée nationale a supprimé ce délai. Elle a en effet considéré que l'incompatibilité géographique doit exercer ses effets tant que le comptable n'a pas été déclaré quitte de sa gestion. En pratique, un délai d'environ trois ans est nécessaire pour obtenir le quitus.

Aux termes de l'article premier, tel qu'il résulte de son adoption par l'Assemblée nationale, un comptable principal qui n'a pas reçu quitus de sa gestion peut être nommé membre du corps des magistrats des chambres régionales des comptes. En revanche, il ne pourra être affecté à la chambre régionale dans le ressort de laquelle il a exercé ses fonctions de comptable.

Votre Commission vous demande d'adopter cet article sans modification.

L'article 2 du projet de loi prévoyait le cas où, postérieurement à sa nomination en qualité de magistrat d'une chambre régionale des comptes, un ancien comptable public principal se trouverait mis en débet.

Dans cette hypothèse, l'article 2 du projet initial disposait que l'intéressé ne pouvait exercer d'activité juridictionnelle jusqu'à ce qu'il eût reçu quitus ou obtenu décharge.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, « il apparaît souhaitable d'éviter qu'un ancien comptable public principal puisse... exercer des fonctions d'ordre juridictionnel alors même que sa situation comptable n'a pas été apurée ». Privé de l'aspect juridictionnel de sa fonction, le magistrat pouvait être affecté aux tâches de contrôle et de conseil qui sont également dévolues aux chambres régionales des comptes.

Cet article a été supprimé par l'Assemblée nationale à la demande du Rapporteur de la commission des Lois.

En effet, M. Jean-Pierre Michel a fait valoir que cette disposition se fondait implicitement « sur l'idée erronée selon laquelle la mise en débet d'un comptable résulte d'une faute de nature à l'empêcher d'exercer toute activité d'ordre juridictionnel ». En outre, le Rapporteur de l'Assemblée nationale a critiqué le cantonnement du magistrat en débet dans des tâches de contrôle et de conseil. Selon lui, « une telle division des tâches d'un magistrat serait sans précédent, jetterait injustement la suspicion sur lui et renforcerait la confusion entre débet et faute sanctionnable ».

En accord avec le Rapporteur de l'Assemblée nationale, votre commission des Lois a considéré que la mise en débet d'un comptable public ne résulte pas automatiquement d'une faute pouvant lui être imputée. Le débet définit la situation du comptable déclaré débiteur de la collectivité publique à raison de sa gestion.

Comme l'a écrit un éminent conseiller à la Cour des comptes (1), « le débet peut avoir deux causes : l'irrégularité de certaines opérations ou un déficit de caisse » :

Dans le premier cas, le débet sanctionne la responsabilité du comptable à raison de l'accomplissement des opérations auxquelles il a participé. La régularité de ces opérations est appréciée par le juge des comptes. Si le comptable n'est pas à même de régulariser l'opération ou de réparer le préjudice subi par la collectivité publique, en obtenant un versement du redevable ou un reversement de la partie prenante, il s'expose à être déclaré débiteur de la somme correspondante.

Dans le second cas, le débet sanctionne la responsabilité du comptable à raison de la conservation des fonds et valeurs. « Il résulte de la constatation par l'autorité de contrôle d'une différence entre le montant de l'encaisse et du portefeuille, d'une part, et le reliquat en deniers et valeurs qui devrait exister, d'autre part, compte tenu du

(1) M. Jacques Magnet, *La Cour des comptes*, p. 135 et suivantes.

reliquat précédemment constaté et des opérations accomplies depuis lors. » Cette différence constitue le « déficit de caisse », qui peut être dû à une fraude du comptable (soustraction, détournement), mais aussi à une faute non frauduleuse (perte) ou à une cause étrangère (vol, destruction) ayant éventuellement le caractère de force majeure.

La force majeure doit être entendue, selon la notion du droit civil (art. 1148 du Code civil), comme un fait extérieur, imprévisible et irrésistible.

Dans ce dernier cas, le comptable public peut obtenir du ministre de l'Economie et des Finances une décharge de sa responsabilité.

La juridiction donnera au comptable décharge de sa gestion et, si cette dernière s'est terminée par une sortie de fonctions, elle rendra un arrêt de quitus.

En pratique, le débet peut être apuré par un versement, une décharge de responsabilité ou une remise gracieuse.

Mais, si le débet ne constitue pas automatiquement la sanction d'une faute, il n'en demeure pas moins vrai que, jusqu'au prononcé du quitus, un doute peut planer sur la gestion du comptable.

Or, aux termes de l'article premier, un ancien comptable public principal qui n'a pas reçu quitus de sa gestion effectuée dans le ressort d'une région A peut être nommé magistrat d'une chambre régionale des comptes dont le ressort s'étend à la région B.

Postérieurement à sa nomination en qualité de magistrat de la chambre régionale des comptes de la région B, l'ancien comptable public principal peut être constitué en débet au titre de sa gestion dans le ressort de la région A.

Or, la présence dans une chambre régionale des comptes d'un magistrat, constitué en débet au titre de ses fonctions antérieures de comptable public principal, risque d'affaiblir l'autorité de cette juridiction.

En outre, la mise en débet d'un membre d'une chambre régionale des comptes peut être de nature à susciter un doute dans l'esprit des justiciables.

Certes, les dispositions de l'article 2 peuvent présenter l'inconvénient d'établir une discrimination parmi les magistrats puisque certains d'entre eux peuvent être amputés de leurs activités d'ordre juridictionnel tout en continuant à assumer leurs attributions administratives. Mais l'article 2 n'introduit qu'une discrimination provisoire.

On peut estimer que, dans la pratique, la procédure d'apurement de la gestion d'un comptable public principal nommé membre d'une chambre régionale sera accélérée afin que cette situation ne se prolonge pas.

De plus, la mise entre parenthèses de l'activité juridictionnelle du magistrat constitué en débet apparaît comme préférable à la suspension prévue pour les comptables de fait par l'article 10 de la loi du 10 juillet 1982.

Pour ces raisons, votre Commission a approuvé l'esprit qui anime les dispositions de l'article 2 du projet de loi initial.

Toutefois, l'amendement que vous propose votre Commission tend à modifier la rédaction de cet article.

En effet, le texte initial présentait l'inconvénient de mettre sur le même plan les notions de quitus et de décharge.

Or, le quitus résulte d'un arrêt prononcé par la Cour des comptes ou par une chambre régionale des comptes. L'arrêt de quitus intervient au vu du dernier arrêt ayant accordé décharge de sa gestion au comptable sorti de ses fonctions.

En revanche, la décharge de responsabilité qu'il convient de distinguer de la décharge de gestion est accordée par le ministre de l'Economie et des Finances.

Aux termes de l'article 60-IX de la loi du 23 février 1963, « les comptables publics dont la responsabilité a été engagée ou est mise en jeu peuvent, en cas de force majeure, obtenir décharge totale ou partielle de leur responsabilité ».

Conformément à une jurisprudence constante du Conseil d'Etat, « les comptables publics ne peuvent obtenir décharge de leur responsabilité que s'ils établissent que le débet résulte d'une circonstance de force majeure » (C.E. 20 mars 1970, Boissenin). Les comptables ne peuvent utilement invoquer leur bonne foi pour obtenir d'être déchargés de leur responsabilité.

Si la décharge de responsabilité n'est accordée qu'en cas de force majeure (vol, hold-up, etc.), elle peut, même dans cette hypothèse, n'être que partielle compte tenu d'une négligence du comptable.

L'amendement que votre Commission vous demande d'adopter tend tout d'abord à préciser qu'il s'agit de la décharge de responsabilité et non pas de la décharge de gestion.

Ensuite, la rédaction proposée vise à distinguer le quitus de la décharge de responsabilité.

Pour votre Commission, l'intervention d'un arrêt de quitus constitue le principe. Le magistrat constitué en débet, au titre de ses fonctions antérieures, ne pourra pas exercer d'activité d'ordre juridictionnel jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Pendant cette période, il continuera cependant d'assumer ses fonctions de contrôle et de conseil.

Enfin, l'amendement introduit une exception au principe du prononcé du quitus qui concerne les magistrats qui ont obtenu décharge totale de leur responsabilité. Pour ces derniers et dès l'obtention de la décharge totale, l'interdiction d'exercer des activités juridictionnelles sera levée, sans attendre l'intervention de l'arrêt de quitus.

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

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'amendement qu'elle vous a présenté, votre commission des Lois vous propose d'adopter le projet de loi modifiant la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982.

III. — TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes.</p>			
Art. 9.	Article premier.	Article premier.	Article premier.
<p>Nul ne peut être nommé magistrat dans une chambre régionale des comptes ou, le cas échéant, le demeurer :</p>	<p>Le 6° de l'article 9 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	Alinéa sans modification.	Sans modification.
<p>1° s'il a exercé, depuis moins de cinq ans, dans le ressort de cette chambre, une fonction publique élective mentionnée à l'article précédent, ou fait acte de candidature à l'un de ces mandats depuis moins de trois ans ;</p>			
<p>2° si son conjoint ou son concubin notoire est député d'une circonscription ou sénateur d'un département situés dans le ressort de cette chambre ;</p>			
<p>3° si son conjoint ou son concubin notoire est président du conseil régional, d'un conseil général ou maire d'une commune, chef-lieu de département de ce même ressort ;</p>			
<p>4° s'il a exercé depuis moins de cinq ans dans ce ressort les fonctions de représentant de l'Etat dans un département ou de délégué de celui-ci dans un arrondissement, ou de directeur départemental ou régional d'une administration publique d'Etat ;</p>			

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission

Loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 relative aux présidents des chambres régionales des comptes et au statut des membres des chambres régionales des comptes.

5° s'il a exercé dans le ressort de cette chambre régionale des comptes depuis moins de cinq ans des fonctions de direction dans l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un organisme, quelle qu'en soit la forme juridique, soumis au contrôle de cette chambre ou de la Cour des comptes ;

6° s'il a exercé des fonctions de comptable public principal pour lesquelles il n'a pas reçu quitus.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret.

« 6° S'il a exercé dans le ressort de cette chambre régionale depuis moins de cinq ans des fonctions de comptable public principal. »

Art. 2.

Il est inséré après l'article 9 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 précitée un article 9 bis ainsi rédigé :

« Art. 9 bis. — Un comptable public principal, nommé membre d'une chambre régionale des comptes, ne peut, s'il est constitué en débet, exercer d'activité d'ordre juridictionnel jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus ou qu'il ait obtenu décharge. »

« 6° S'il a exercé dans le ressort de cette chambre régionale des fonctions de comptable public principal pour lesquelles il n'a pas reçu quitus. »

Art. 2.

Supprimé.

Art. 2.

Il est inséré après l'article 9 de la loi n° 82-595 du 10 juillet 1982 précitée un article 9 bis ainsi rédigé :

« Art. 9 bis. — Un comptable public principal, nommé membre d'une chambre régionale des comptes, ne peut, s'il est constitué en débet, exercer d'activité d'ordre juridictionnel jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus.

« Toutefois, l'interdiction prévue à l'alinéa précédent prend fin dès que l'intéressé obtient décharge totale de sa responsabilité. »