

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986 - 1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1987

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Paul SERAMY et plusieurs de ses collègues, tendant à réformer les compétences des chambres régionales des comptes.

Par M. Guy MALE

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jacques Larché, *président* ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoulle, *vice-présidents* ; Germain Authie, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, *secrétaires* ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Maurice Charretier, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cuzalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hcbert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

SÉNAT : 171 rectifié (1986-1987).

Chambres régionales des comptes. - Collectivités locales - Comptables publics - Gestion des collectivités locales.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	5
PREMIERE PARTIE : LE NOUVEAU REGIME DE CONTROLE FINANCIER MIS EN PLACE PAR LES LOIS DE 1982	7
I - Un contrôle financier plus étendu qu'auparavant	7
A. Le système de contrôle antérieur à 1982	7
B. La réforme de 1982	8
1. Le contrôle budgétaire	8
2. Le contrôle juridictionnel	9
3° Les observations sur la gestion	9
II - Une procédure renforçant le caractère tatillon du contrôle	15
A. Les propositions du Sénat	15
B. La nouvelle procédure mise en place en 1982-1983 ..	15
1. Une procédure principalement écrite	16
2. Le contrôle budgétaire	16
3. Le contrôle de gestion	17
III - Les dérives observées dans la pratique	17

A. Un contrôle confinant à l'opportunité	18
B. Des questionnaires débordant le cadre strict de la régularité	18
C. Des illustrations significatives	18
DEUXIEME PARTIE : LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE	22
TROISIEME PARTIE : LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION	24
EXAMEN DES ARTICLES	27
Article premier : Compétences juridictionnelles de la chambre régionale des comptes	27
Article 2 (nouveau) : Compétences budgétaires de la chambre régionale des comptes	29
Article 3 (nouveau) : Compétence de la Cour des Comptes en matière d'observations sur la gestion	29
Article 4 (nouveau) : Droits et obligations des magistrats des chambres régionales des comptes	30
Article 5 (nouveau) : Régime des actes et documents des chambres régionales des comptes	31
Articles 6 et 7 (nouveaux) : Vérification de la gestion des collectivités territoriales par la Cour des Comptes	33
Article 8 (nouveau) : Procédure devant les chambres régionales des comptes	33
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	35

TABLEAU COMPARATIF	39
ANNEXES	49
Annexe 1 : Echange de lettres entre le Président de la Commission des Lois du Sénat et le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation concernant l'audition éventuelle de l'association professionnelle des présidents des chambres régionales des comptes	49
Annexe 2 : Quelques exemples de mise en oeuvre du nouveau système de contrôle	54
Annexe 3 : Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	58

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi porte témoignage de la volonté de mettre un terme aux déviations auxquelles a pu donner lieu l'interprétation extensive que les Chambres régionales des comptes ont eu des attributions que ces nouvelles juridictions financières tiennent de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 portant droits et libertés des communes, des départements et des régions, ainsi que de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Faut-il rappeler que la suppression de la tutelle administrative et de la tutelle financière sur les actes des autorités locales a constitué l'un des principaux axes de la décentralisation. La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée a, en effet, remplacé le contrôle a priori par un contrôle a posteriori.

Parmi les acquits de cette loi, il convient de relever l'abrogation des dispositions du code des communes qui soumettaient les délibérations des conseils municipaux ayant un objet financier à l'approbation du préfet (art. L. 121-38) ou qui permettaient à celui-ci de réduire, voire de rejeter les dépenses inscrites au budget communal (art. L. 212-3).

Il serait paradoxal dans ces conditions que l'exercice du contrôle exercé par les chambres régionales des comptes puissent aboutir à un régime plus contraignant que le précédent pour les collectivités locales.

Tel n'a pu être le propos des lois de décentralisation qui ont au contraire eu pour objet de donner la plus large portée au principe de libre administration des collectivités territoriales affirmé par l'article 72 de la Constitution.

Or, à examiner de près les pouvoirs des chambres régionales des comptes, mais surtout la façon dont ils ont été mis en oeuvre, il apparaît que ces nouvelles structures sont bien souvent allées au-delà du rôle de contrepoids à la décentralisation qui leur a été assigné par certains à l'époque de leur création.

Les élus locaux ont été très nombreux à se faire l'écho des excès auxquels avait conduit la très large acception que les magistrats des chambres avaient en pratique de leurs attributions, avec pour conséquence une dénaturation tant dans la forme, que dans l'esprit, du contrôle financier.

Votre commission des Lois a elle-même enregistré, avant le dépôt de cette proposition de loi, dont plusieurs de ses membres sont co-signataires, les nombreuses préoccupations exprimées en son sein, face au caractère pointilleux et tatillon des interventions des chambres régionales des comptes. **Elle ainsi déploré le zèle trop souvent excessif avec lequel ces nouvelles juridictions exercent le contrôle de régularité des comptes, ce qui les entraine de manière inadmissible sur le terrain du contrôle d'opportunité des décisions financières des élus.**

Sans qu'il soit en quelque façon question de se soustraire au principe du contrôle financier des collectivités locales, votre commission entend aborder ce dossier avec le ferme souci d'empêcher la remise en cause des acquis de la décentralisation, ce qui suppose notamment que les choix financiers -dans le respect de la légalité, cela va sans dire- relèvent des seuls élus locaux. Les mesures qu'elle sera conduite à soumettre à votre approbation au terme de ce rapport, s'inspirent donc de la seule volonté de maintenir le contrôle financier sur les actes des autorités locales dans le cadre strict de la régularité budgétaire et comptable.

PREMIERE PARTIE
LE NOUVEAU REGIME DE CONTROLE FINANCIER MIS EN
PLACE
PAR LES LOIS DE 1982

Par rapport aux dispositions antérieures, il apparaît que les lois du 2 mars 1982 et du 10 juillet 1982 précitées ont institué un contrôle financier plus étendu et plus rapproché sur l'ensemble des collectivités territoriales. L'impression de contrainte a été renforcée par les nouvelles procédures mises en oeuvre et surtout par certaines dérives observées dans la pratique.

I. Un contrôle financier plus étendu qu'auparavant

A. Le système de contrôle antérieur à 1982

Avant l'intervention des lois de 1982, le contrôle des comptes et de la gestion des collectivités locales et de leurs établissements publics était partagé entre la Cour des comptes et les comptables supérieurs du Trésor (trésoriers payeurs généraux et receveurs particuliers des finances).

La compétence de ces derniers consistait à **apurer** les comptes des collectivités et établissements publics les moins importants et **non à les juger**. Le seuil de compétence des trésoriers payeurs généraux et autres comptables supérieurs au Trésor avait été fixé en fonction du niveau du budget de fonctionnement : en relevaient les collectivités et établissements dont les budgets ordinaires n'avaient pas excédé 22 millions de francs pour l'exercice 1976.

Agissant sur délégation de la Cour des comptes, ils n'avaient pas compétence pour apprécier la gestion de ces petites collectivités. Leur revenait seulement de se prononcer sur les comptes d'autres comptables publics, ce qui d'ailleurs posait le problème de la nature exacte et de l'indépendance de leur contrôle, en fait plus hiérarchique que véritablement juridictionnel.

Quant à la Cour des comptes, elle jugeait en première instance les comptes les plus importants, c'est-à-dire ceux des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux dont les revenus "ordinaires" excédaient le seuil de compétences des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances.

Sur la base de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967, la Cour des comptes avait en outre été amenée, à l'occasion du jugement des comptes, à **"s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs"** des comptabilités locales contrôlées. Elle a sur ce fondement procédé au contrôle de quelque 1 300 comptabilités, concernant de grandes collectivités (dont environ 470 communes), pour lesquelles elle a également assuré un contrôle de gestion, assorti le cas échéant d'observations insérées au rapport public.

Aux comptables supérieurs du Trésor, revenait donc la charge d'effectuer l'apurement administratif des autres comptes locaux, soit environ 80 000 concernant essentiellement les communes, les bureaux d'aide sociale, les caisses des écoles, les syndicats intercommunaux... Parmi eux, seule **une quinzaine faisait l'objet chaque année d'une évocation par la Cour des comptes.**

B. La réforme de 1982

Instituées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, les chambres régionales des comptes ont été dotées par celles-ci de trois séries de compétences d'inégale ampleur :

1. Elles rendent des avis en matière de **contrôle budgétaire**, s'agissant des seules collectivités locales dont le budget est soumis à règlement d'office.

2. Elles exercent le **contrôle juridictionnel** des comptes de **l'ensemble des collectivités locales**, précédemment partagé, on l'a vu, entre la Cour des comptes et les comptables supérieurs du Trésor.

3. Elles peuvent présenter des **observations sur la gestion** des collectivités territoriales soumises à leur juridiction.

A la différence du système antérieur, ce nouveau régime de contrôle financier exercé par les chambres régionales des comptes est donc susceptible de s'appliquer à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics situés dans leur ressort.

Mais ce contrôle généralisé et rapproché n'emporte pas les mêmes conséquences selon les différents types de contrôle.

1° Le **contrôle budgétaire** s'exerce à l'égard des communes (art. 7, 8, 9, 9-3 et 11 de la loi du 2 mars 1982), des établissements publics communaux et intercommunaux, à l'exception des établissements sanitaires et sociaux (art. 16), des départements (art. 51 et 52), les établissements

publics départementaux ou interdépartementaux (art. 56) et des régions (art. 82 et 83).

En outre, la chambre régionale des comptes est chargée du contrôle budgétaire des établissements publics locaux d'enseignement (loi n° 85-97 du 25 janvier 1985) et des sociétés d'économie mixte locale (art. 6 de la loi du 7 juillet 1983). A noter que ces deux possibilités n'ont jusqu'à présent été que peu utilisées.

Rappelons que le contrôle budgétaire s'exerce dans les conditions définies par la loi du 2 mars 1982 et le décret n° 83-224 du 22 mars 1983 selon une procédure quasi juridictionnelle et ne s'applique pas systématiquement, mais seulement lorsque la collectivité ou l'établissement est placé dans l'une des quatre situations suivantes :

a) lorsque le budget primitif n'a pas été adopté et transmis avant le terme légal (art. 7 de la loi du 2 mars 1982). La chambre régionale des comptes saisie par le représentant de l'Etat formule des propositions. Le règlement du budget est effectué par le représentant de l'Etat au vu de ces propositions. Lorsque ce dernier s'en écarte, il ne peut le faire que par une décision motivée ;

b) lorsque le budget est voté en déséquilibre (art. 8). La chambre régionale des comptes fait des propositions pour le rétablissement de l'équilibre budgétaire. La collectivité peut alors prendre les mesures nécessaires par une nouvelle délibération de son assemblée ;

c) lorsque le compte administratif est déficitaire (art. 9) ;

d) en cas de défaut d'inscription budgétaire d'une dépense obligatoire (art. 11) : après constat du défaut d'inscription ou de l'inscription de la dépense pour un montant insuffisant, la chambre régionale des comptes met en demeure la collectivité d'inscrire la dépense. Si la mise en demeure reste sans effet, dans le délai d'un mois, la chambre demande au représentant de l'Etat de procéder à l'inscription.

Les chambres ont commencé à exercer le contrôle budgétaire à partir de 1983. Le nombre des saisines est passé de 1659, la première année, à 4 183 en 1985, ce qui donne une idée de l'ampleur du contrôle.

Il est intéressant de noter que de 1983 à 1985, une importante régression des saisines a pu être observée au titre de l'article 7 (budgets transmis tardivement), parallèlement à une stabilité de celles faites au titre de l'article 8 et à une progression des saisines au titre des articles 9 et 11.

L'activité des chambres en contrôle budgétaire (1)

Nombre de saisines	1983	1984	1985	Total
Budget non voté	1 079	818	344	2 241
Budget en déséquilibre	204	232	216	652
Compte en déficit important	53	103	118	274
Dépense obligatoire	323	273	420	1 016
Total	1 659	1 426	1 098	4 183
Nombre d'avis ou de mises en demeure suivis par la collectivité	1983	1984	1985	Total
Budget en déséquilibre	55	97	89	241
Dépense obligatoire	25	53	65	143
Total	80	150	154	384
Nombre de règlements d'office demandés	1983	1984	1985	Total
Budget non voté	685	679	229	1 593
Budget en déséquilibre	66	85	55	206
Dépense obligatoire	30	99	113	242
Total	781	863	397	2 041

(1) Sources : Les chambres régionales des comptes, analyse d'une pratique de Pierre Grandjeat et Yves Detraigne, N.E.D. n° 4826 - 1987 La Doc. franc.. Relevons que ces chiffres diffèrent assez sensiblement de ceux figurant dans le quatrième rapport du gouvernement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux (juin 1987)

2° Le contrôle juridictionnel

Aux termes de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, "la chambre régionale des comptes juge dans son ressort l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics". Il en va de même pour les comptables de fait de ces collectivités et établissements.

Ce contrôle transposé de celui jusqu'alors exercé par la Cour des comptes exclusivement sur les collectivités et organismes les plus importants, connaît donc une extension considérable. Le champ de compétence juridictionnelle des chambres est en effet simple à délimiter puisqu'il s'agit de la totalité des collectivités et établissements publics locaux dont le nombre est de l'ordre de 86 836 se répartissant ainsi :

- 22 régions ;
- 100 départements ;
- 36 625 communes ;
- 33 833 établissements publics communaux ;
- 15 711 établissements publics intercommunaux ;
- 300 OPHLM et OPAC ;
- 219 établissements publics régionaux et interrégionaux (1).

On notera qu'il existe néanmoins des établissements publics sans rattachement territorial qui ne relèvent pas de ce fait de la compétence des chambres : par exemple, les établissements publics d'aménagement d'agglomérations nouvelles (selon un avis du Conseil d'Etat en date du 23 juillet 1985, ces établissements entreraient dans la compétence de la Cour des comptes).

Quoi qu'il en soit, les interventions des chambres régionales des comptes recouvrent un champ extrêmement vaste et ont de ce fait bouleversé de nombreuses habitudes. Les premiers comptes sont parvenus aux chambres régionales des comptes à partir de septembre 1984 et les premiers jugements provisoires sont intervenus début 1985.

(1) Sources : Ministère de l'Intérieur, rapport sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et établissements publics locaux, juin 1985.

Pour l'année 1985 : 9 114 jugements ont été rendus, dont 8 896 premiers jugements "au fond" (4 670 concernaient des communes).

Sur l'ensemble de ces jugements, 145 reversements de fonds ont été obtenus à la suite d'injonctions ; 2 145 communications ont été faites à des ordonnateurs ; 29 observations ponctuelles ont été destinées au rapport public de la Cour des comptes (1).

On peut considérer que cette première période a été celle du rûdage, les magistrats des chambres n'ayant pour la plupart aucune formation théorique et pratique en matière de contrôle juridictionnel. Ils durent d'ailleurs subir une formation accélérée pour être à même d'exercer convenablement leurs missions.

Il faut regretter une certaine diversité des doctrines des différentes chambres, qui a pu être présentée comme la marque de leur indépendance, mais qui peut aussi s'analyser comme la conséquence des hésitations propres aux périodes d'apprentissage.

Toutefois, un certain nombre de procédures devraient aider au rapprochement : conclusions des commissaires du Gouvernement ; rôle du ministère public -qui cependant varie d'une juridiction à l'autre- ; intervention des tribunaux administratifs et du Conseil d'Etat sur déférés du représentant de l'Etat ou de toute personne y ayant intérêt...

3° Les observations sur la gestion

En vertu du dernier alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, la chambre régionale des comptes "peut présenter aux collectivités territoriales soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion".

De plus, les chambres régionales semblent avoir fondé leurs interventions en la matière sur la mission très générale qui leur est dévolue par l'article 87, deuxième alinéa, de s'assurer du "bon emploi des crédits, fonds et valeurs."

Cette formule reprend une disposition de la loi de 1967 applicable à la Cour des comptes et qui n'avait pas donné lieu, jusqu'à présent, de la part de cette dernière à un emploi abusif.

(1) Sources : op. cit. N.E.D. n° 4826, p. 37.

A partir de la notion de "bon emploi" sur laquelle le législateur n'avait effectivement pas fourni de précisions, compte tenu de l'utilisation modérée qui en avait été faite précisément par la Cour des comptes, les chambres régionales ont fondé trois types d'interventions :

- contrôle systématique de la gestion des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, engagé à l'occasion du jugement de leurs comptes ;

- vérification de la gestion des organismes -quel que soit leur statut juridique- auxquels les collectivités et établissements publics locaux apportent un concours financier ou dont ils contrôlent le capital, sur initiative du Président de la chambre ;

- examen des ordres de réquisition adressés aux comptables par les ordonnateurs.

Cette acception très extensive des pouvoirs des chambres régionales des comptes a donc été tirée par celles-ci de la notion pourtant vague et générale de "bon emploi des fonds publics", formule à laquelle le législateur n'avait certainement pas entendu donner une portée aussi étendue et ce sens quasi-axiologique.

Il convient d'ailleurs de noter qu'au cours des travaux préparatoires qui devaient aboutir à la loi du 2 mars 1982, le Sénat avait souhaiter distinguer nettement dans le dispositif, en trois articles successifs, les différentes catégories de compétences des chambres régionales des comptes (1). Il avait maintenu la notion de "bon emploi" dans l'article traitant du contrôle juridictionnel, preuve que cette notion lui paraissait ne relever que de ce dernier et il avait aménagé (art. 57 2 nouveau du projet de loi) les attributions relatives à la gestion en prévoyant un véritable dialogue entre la chambre et la collectivité territoriale à laquelle pouvaient être présentées "des observations, des suggestions ou des réformes portant sur la gestion".

Relevons que, comme le contrôle juridictionnel, les observations sur la gestion s'appliquent non seulement aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux, mais aussi à tous les organismes,

(1) Cf. rapport n° 33 Sénat (1981-1982) présenté au nom de la commission des lois par M. Michel Giraud, tome II, p. 282 et suivantes.

établissements, sociétés, ainsi que leurs filiales, quelles que soient leur forme juridique et les règles comptables qui leur sont applicables, dès lors qu'ils bénéficient d'un concours financier quelconque d'une collectivité locale ou d'un organisme en relevant, ou encore -ce qui apparaît déjà plus justifié- à ceux dans lesquels une ou plusieurs collectivités territoriales soit détiennent plus de la moitié du capital ou des voix, soit exercent un "pouvoir prépondérant de décision ou de gestion".

L'article 26 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 a expressément étendu la possibilité pour les chambres de formuler des observations sur la gestion de ces organismes et de les leur communiquer.

En outre, l'article 88 de la loi du 2 mars 1982, complétée par l'article 19-2 de la loi précitée du 10 juillet 1982, prévoit que le rapport public de la Cour des comptes consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions, ce qui n'est pas nouveau, ainsi que sur les établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés à l'alinéa précédent. Mais innovation, il est prévu que cette partie du rapport doit être établie notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes.

Toutefois, un progrès est réalisé par rapport à la situation antérieure à 1982, en ce sens que la Cour des comptes est tenue d'informer les collectivités locales des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans le rapport public et qu'elle doit publier leurs réponses à la suite de ces observations.

II. Une procédure renforçant le caractère tatillon du contrôle

A. Les propositions du Sénat

Lors de l'examen du projet de loi portant développement des responsabilités des collectivités locales ("projet Bonnet") par le Sénat, celui-ci avait prévu de faire porter plus étroitement le contrôle de la Cour des comptes sur l'apurement exercé par les Trésoriers-payeurs généraux, en créant des "comités interdépartementaux de contrôle des comptes publics" **présidés par un magistrat de la Cour des comptes** et chargé d'assister celle-ci dans sa mission de contrôle.

Lors de la discussion du projet qui devait aboutir à la loi du 2 mars 1982, la Haute Assemblée avait une nouvelle fois tenté de rapprocher les nouvelles dispositions de ce schéma afin de permettre un **véritable dialogue** entre la chambre régionale des comptes et les ordonnateurs élus, d'une part, entre les autorités locales et la population, d'autre part, de sorte que les ordonnateurs ne puissent en aucune façon être pris au dépourvu par les observations sur la gestion.

La commission des Lois avait également souhaité que la procédure permette la transmission des observations à la Cour des comptes et laisse le soin à celle-ci seulement d'arrêter les observations définitives et de les transmettre au maire par l'intermédiaire du Parquet (1).

Ces propositions n'ont malheureusement pas été retenues.

B. La nouvelle procédure mise en place en 1982-1983

Selon la nouvelle procédure, les chambres ont la possibilité que n'avait pas la Cour de s'adresser directement aux collectivités locales tant au cours de l'instruction qu'après avoir rendu un jugement ou arrêté une décision.

Aujourd'hui, la plupart des chambres qui engagent une vérification approfondie sont conduites à demander à l'ordonnateur de **nombreux documents, éclaircissements ou explications.**

(1) cf. rapport n° 33 Sénat (1981-1982), de M. Michel GIRAULT, Tome 2, pages 283- 284.

1° Une procédure principalement écrite

Si la procédure est essentiellement écrite, la loi du 2 mars 1982 a maintenu la faculté pour la chambre de procéder, avant de se prononcer sur le rapport qui lui est soumis, à des auditions notamment de l'ordonnateur. Cependant, les auditions facultatives risquent de rester exceptionnelles du fait de la lourdeur de la procédure et du plan de charge que se sont assignés les chambres.

La correspondance adressée au maire est le point de départ d'un échange écrit contradictoire entre la chambre et la collectivité. Le destinataire est tenu de répondre, dans un délai qui ne saurait être inférieur à un mois (décret du 22 mars 1983)

A noter qu'à la suite du dépouillement du compte, le rapporteur est conduit en cours d'instruction à correspondre avec le comptable, mais aussi s'il l'estime opportun avec l'ordonnateur pour **demander à l'un et à l'autre des renseignements et des justifications complémentaires**, sous forme de questionnaires.

Bien que les questionnaires ne constituent pas un acte officiel de la procédure collégiale, ils sont considérés comme nécessaires par les chambres. **Ils ne manquent pas de renforcer le caractère tatillon du contrôle.** Ils ne sauraient en principe avoir pour objet de formuler des injonctions.

2° En matière de contrôle budgétaire, le décret n° 83-224 du 22 mars 1983 ouvre une alternative entre les observations écrites ou les observations orales au choix du maire et fixe la date limite avant laquelle le maire pourra présenter ses observations (cf. supra).

Le maire peut sans que cela ait des conséquences pour la collectivité, s'abstenir de répondre à la chambre qui procède à l'instruction d'une saisine, en matière de contrôle budgétaire.

Mais une fois que la chambre a statué, si le conseil municipal n'a pas statué dans le délai d'un mois, ou n'a pas transmis sa délibération sous huitaine, il est réputé ne pas avoir répondu en temps utile. Le Commissaire de la République arrête alors le budget ou inscrit d'office la dépense obligatoire en prenant les mesures nécessaires à son financement. La sanction est donc lourde pour la collectivité, mais elle a été présentée comme visant à surmonter l'inertie des élus.

Relevons au passage que dans le cadre du dialogue entre les élus et les chambres régionales, vers lequel tend la procédure, ces dernières peuvent éventuellement être impliquées dans les conflits opposant le cas échéant le maire et ses adjoints, la municipalité et le reste du conseil municipal, la majorité et la minorité du conseil, **ce qui n'est pas sain.**

3° En ce qui concerne le **contrôle de gestion**, l'article 34 du décret n° 83-224 du 22 mars 1983, sur le fondement de l'article 26 de la loi du 10 juillet 1982, précise que les observations sur la gestion font l'objet de **communications** adressées sous la signature du Président de la Chambre "au maire ou au président du conseil général, du conseil régional ou de l'établissement public concerné" ou "aux représentants" des organismes non soumis aux règles de la comptabilité publiques, et que la chambre régionale des comptes a décidé de contrôler.

En 1985, ont ainsi été adressées par les chambres :

- 1 916 communications aux représentants des divers organismes vérifiés, dont :

- 3 à des présidents de conseil régional,
- 1 à un président de conseil général
- 26 à des présidents d'établissements publics et de services départementaux à comptabilité distincte.,
- 1 246 à des maires,
- 63 à des bureaux d'aide sociale,
- 23 à des présidents de caisses des écoles,
- 7 à des présidents de districts,
- 295 à des présidents de syndicats de communes,
- 176 à des directeurs d'associations syndicales autorisées ou à des présidents d'associations foncières,
- 15 à des responsables de régies industrielles ou commerciales,
- 52 à des représentants d'établissements publics sanitaires et sociaux,
- 17 à des présidents d'OPHLM ou OPAC

III. Les dérives observées dans la pratique

Si la loi a incontestablement opéré un changement dans l'étendue des contrôles, elle n'a pas eu pour autant l'objectif d'exposer les collectivités à des appréciations de pure opportunité telles que celles qui

pouvaient être autrefois reprochées au Préfet dans le cadre de la tutelle a priori.

A. Un contrôle confinant à l'opportunité

Or, c'est bien souvent en réalité sur le terrain de l'opportunité que semblent se porter certaines interventions des chambres régionales des comptes.

Sans doute faut-il voir là les effets d'un zèle intempestif propre à de jeunes institutions encore mal assurées d'elles-mêmes.

Le savoir-faire et le temps auraient seuls permis vraisemblablement de faire accepter les nouvelles modalités du contrôle. Mais tel qu'il a été pratiqué, il ne pouvait qu'entraîner des réactions psychologiques assez vigoureuses.

D'autant que le changement qui n'est que partiel pour les collectivités qui étaient antérieurement jugées par la Cour des comptes, est total pour les collectivités dont les comptes étaient avant la réforme apurés sur délégation de la Cour par les Trésoriers-payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le contrôle de gestion.

B. Des questionnaires débordant le cadre strict de la régularité

L'esprit de ce contrôle -fondé sur la notion de "bon emploi des fonds"- est éclairé par les questions posées par les présidents de chambres régionales des comptes au cours des audiences publiques de leur juridiction et recensées dans un récent article rédigé par deux d'entre eux (1) :

- Les objectifs poursuivis ont-ils été clairement définis ?
- Ces objectifs sont-ils cohérents les uns avec les autres ?
- Les moyens mis en œuvre leur correspondent-ils ?
- La politique annoncée a-t-elle été réellement appliquée ?
- Le coût constaté est-il habituel ?
- Les résultats ne sont-ils pas modestes par rapport aux

(1) AJDA 20 mars 1987, D. MALINGRE et P. VARAINE "L'action des chambres régionales des Comptes".

buts visés ou au coût ?

- Les contrôles internes existaient-ils ? Ont-ils bien fonctionné ?

C'est là, on le voit, une démarche qui, au niveau même des principes, va très au-delà du contrôle de la régularité juridique des opérations. Mais il convient de souligner qu'en pratique l'application de ces orientations porte bien souvent sur des opérations de faible importance et des sommes minimales. Les tracasseries qui en résultent sont hors de proportions avec les enjeux économiques en cause.

C. Des illustrations significatives

Des illustrations nombreuses peuvent être apportées des dérives auxquelles a donné lieu le contrôle de gestion exercé dans le prolongement du contrôle des comptes. Les extraits de questionnaires figurant en annexe permettront de s'en donner une idée plus précise. Citons ici quelques exemples saillants.

A l'occasion du contrôle de la gestion d'un syndicat intercommunal à vocation multiple, une chambre régionale des comptes a entendu connaître les motifs pour lesquels un agent de ce SIVOM n'était pas titularisé, ce qui relève à l'évidence davantage de la politique du personnel que du contrôle du bon emploi des crédits.

Telle chambre régionale des Comptes, à l'occasion d'un contrôle de gestion, a également souhaité obtenir communication de la liste des invités à un repas. Telle autre s'est interrogée sur l'achat d'un bouquet de fleurs. Telle enfin -mais les exemples pourraient être indéfiniment allongés- a exigé une délibération pour l'achat d'une médaille offerte à un centenaire.

Dans le cadre d'une telle enquête sur la gestion d'un groupement de collectivités, le contenu du rapport a fait l'objet d'une diffusion dans la presse locale avant que les autorités territoriales compétentes n'aient été informées de ses conclusions. L'obligation de secret des délibérations et le secret professionnel s'imposant aux magistrats inscrits expressément dans la loi du 10 juillet 1982 ont ainsi manifestement été violés.

Votre rapporteur a eu l'occasion de soulever ce problème, lors d'une récente séance de questions, le 16 octobre 1986 (1). Il a non seulement

(1) cf. J.O. S(Q) du 17 octobre 1986, p. 3905-3906

déploré le retour à la tutelle qu'implique la transformation du contrôle budgétaire et du contrôle financier en contrôle d'opportunité, mais il a aussi attiré l'attention du Ministre de l'Economie et des Finances sur le caractère **inacceptable** de ce contrôle tatillon "qui étale dans les rapports publics, voire dans la presse, les procédures de contrôle financier qui sont normalement mises en oeuvre".

Il convient de rappeler les termes de la réponse de M. Balladur auxquels on peut volontiers souscrire :

"Ce qui me paraît souhaitable, c'est non pas qu'à l'occasion de la mise en évidence de telle ou telle erreur de gestion qui peut prétendre n'en jamais commettre ?- la commune, l'hôpital ou l'office public d'HLM en cause soit "cloué au pilori" par la presse, mais plutôt que tous tirent profit de cette sorte de pédagogie pour éviter la répétition des mêmes erreurs ou pour réformer les réglementations qui se révéleraient inadaptées ou insuffisantes, ce qui est souvent le cas, et cela devrait se faire en dehors de toute polémique".

Le Ministre des Finances a également insisté sur le nécessaire souci du secret, précisant que **"les magistrats tenus à cette obligation doivent la respecter impérativement et les chambres doivent veiller à ce que leurs procédures ne laissent aucune part à des indiscretions fâcheuses"**.

Mais il faut aller plus loin. D'une façon générale, les conditions dans lesquelles les conseillers municipaux sont mis en mesure de connaître les observations faites à la suite d'un contrôle de gestion n'apparaissent pas satisfaisantes. Il ne semble pas que les chambres aient eu à se prononcer à ce jour sur les demandes d'élus municipaux autres que le maire tendant à obtenir la communication de leurs observations.

Toutefois, la commission d'accès aux documents administratifs a précisé dans un avis du 14 février 1985 que ces observations constituaient des documents administratifs communicables à toute personne. Où est alors la limite entre ce qui est communicable et ce qui ne l'est pas ?

De surcroît, les chambres régionales des comptes font savoir (1) "qu'il est loisible aux conseillers municipaux d'assurer l'information de la Chambre".

(1) N.E.D. n° 4826 précité, p. 44

De telles investigations qui portent sur des dépenses le plus souvent mineures ne peuvent être ressenties que comme des atteintes vexatoires et inutiles à l'autonomie des élus et aux traditions locales.

On perçoit certes la nécessité d'assurer la bonne gestion des fonds publics et d'éviter des abus véritables. Il n'est pas question de donner l'impression que les collectivités locales veulent gérer dans le secret.

Mais peut-on sérieusement faire perdre des heures à un ordonnateur pour justifier des dépenses de l'ordre de la centaine de francs. Tout est question de mesures et la vie locale ne doit pas être paralysée systématiquement par des contrôles trop tatillons. On rappellera au passage qu'aux termes de l'article 2 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée, "la Chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait".

Le champ d'investigation des chambres circonscrit par les dispositions en vigueur ne manque pas d'étendue.

On ne peut que regretter que les Chambres régionales des comptes ne s'y soient pas maintenues.

DEUXIEME PARTIE

LE CONTENU DE LA PROPOSITION DE LOI INITIALE

La proposition de loi soumise à l'examen de votre Commission part du constat que les observations sur la gestion des collectivités territoriales ont été le point de départ d'une dérive vers le contrôle d'opportunité de la part de certaines chambres régionales des comptes.

Les auteurs de la proposition relèvent que cette évolution présente le double danger :

- de soumettre les élus locaux "à l'appréciation unilatérale d'un juge, alors qu'ils n'ont à rendre des comptes, sur ce point, qu'à leurs électeurs" ;
- de créer des différences dans la nature et la portée des contrôles exercés séparément par chacune des chambres.

La solution proposée consiste à abroger trois dispositions de la loi précitée du 2 mars 1982 :

1 - Abrogation de la deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 87 qui donne compétence à la Chambre régionale des comptes pour s'assurer "du bon emploi des crédits, fonds et valeurs". On notera qu'on trouve déjà le pendant de cette disposition, pour la Cour des Comptes, à l'article 1er de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée par l'article 10 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982. Mais, on l'a dit, l'usage qui en a été fait par la haute juridiction financière a été jusqu'alors mesuré.

2 - Abrogation du dernier alinéa de ce même article 87, aux termes duquel la chambre "peut présenter aux collectivités soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion", disposition qui est effectivement à la base du contrôle de gestion exercé par les chambres, mais qui est à rapprocher notamment des articles 5, 6, 19 et 26 de la loi précitée du 10 juillet 1982. Ceux-ci réaffirment les attributions des chambres régionales des comptes en la matière et en précisent les modalités d'exercice. La simple modification de l'article 87 serait donc inopérante, si on laissait en l'état la loi du 10 juillet 1982.

3 - Abrogation de l'article 88 relatif à l'insertion dans le rapport public de la Cour des Comptes d'une partie relative à la gestion des

collectivités territoriales, notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes.

Cet article 88 prévoit également l'information de ces mêmes collectivités territoriales par la Cour des Comptes sur les observations dont elles sont l'objet, ainsi que la publication de leurs réponses dans le rapport public.

On rappellera que cette disposition, dont le principe avait été approuvé par le Sénat et adopté par lui à des modifications rédactionnelles près, marque un progrès par rapport aux dispositions antérieures, puisque contrairement aux administrations centrales, les collectivités territoriales ne pouvaient faire imprimer leurs réponses aux observations les concernant, avant 1982.

En outre, il convient de relever que l'article 19 de la loi du 10 juillet 1982 reprend, en les étendant, les dispositions de l'article 88 de la loi du 2 mars 1982. Il prévoit en effet (art. 19-II) que le rapport public de la Cour des Comptes porte **"sur les collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes en vertu des dispositions de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée"**.

Ces abrogations que prévoit le dispositif de la proposition de loi doivent donc être regardées comme le point de départ de la réforme souhaitée.

Relevons d'ailleurs que l'exposé des motifs de la présente proposition emploie -plus opportunément à notre sens- l'expression **"modifier"** les articles 87 et 88 de la loi du 2 mars 1982 et non "abroger".

Il reste maintenant à envisager les solutions qu'il appartient à votre Commission d'adopter pour éviter que ne se prolongent et s'amplifient les dérapages actuels.

TROISIEME PARTIE

LES ORIENTATIONS DE LA COMMISSION

Plusieurs solutions sont apparues envisageables à votre commission pour réformer le système adopté en 1982 :

- la première, très radicale, consistant, comme le fait la proposition de loi n° 171, à supprimer non seulement les pouvoirs des chambres régionales des comptes en matière de gestion, mais également la possibilité pour la Cour des Comptes de formuler des observations sur la gestion des collectivités territoriales dans son rapport public, pouvoir que cette haute instance détient de longue date sans que sa mise en oeuvre ait suscité de difficultés particulières, et qu'elle exerce actuellement sur le fondement de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée ;

- la deuxième, à l'instar de ce que semble devoir retenir le projet de loi annoncé par le Gouvernement sur les mesures d'amélioration de la décentralisation, qui reviendrait au système antérieur de l'apurement administratif des comptes des communes de moins de 2 000 habitants et de leurs établissements publics, confié aux trésoriers payeurs généraux, ce qui ne va pas sans poser quelques problèmes de principe. Il n'est pas certain d'ailleurs que cette orientation apporte une réponse à l'attente des élus, dans la mesure où il serait prévu dans le schéma gouvernemental que les chambres conservent leur pouvoir d'évocation.

- la troisième retenait une voie moyenne consistant à faire des observations des chambres régionales des comptes une étape préparatoire aux observations définitives que la Cour des Comptes serait amenée, le cas échéant, à formuler ultérieurement dans son rapport public.

Dans cette dernière perspective d'un aménagement constructif des textes, il aurait convenu de prendre les dispositions nécessaires pour **renforcer le dialogue entre les élus locaux et les chambres régionales des comptes**, comme l'avait souhaité le Sénat en 1982. Notre assemblée avait, en effet, eu le souci, à cette époque, comme lors de la discussion du projet portant développement de la responsabilité des collectivités locales, de prendre les garanties nécessaires pour mettre l'élu en position de faire valoir sa défense, car il importe que les observations soient conçues comme une assistance à la gestion et non comme l'occasion, pour les organes de contrôle, de donner des leçons aux élus locaux.

Dans cet esprit, la publicité faite des observations émises à l'occasion du contrôle financier n'aurait été possible qu'au stade ultime du rapport public de la Cour des Comptes et non dans la phase d'instruction, contrairement à ce qui se passe actuellement en pratique.

- Dernière solution enfin : la suppression de toute possibilité d'intervention des chambres régionales des comptes en ce qui concerne la gestion des collectivités locales. Seule la Cour des Comptes pouvant alors intervenir, lors de l'examen en appel des décisions rendues par les chambres régionales des comptes, dans le cadre de leur contrôle juridictionnel, pour évoquer, le cas échéant, la gestion de telle ou telle collectivité locale.

Votre commission des Lois a souhaité, à ce stade de ses réflexions, procéder à l'audition du Bureau de l'Association professionnelle des Présidents des chambres régionales des comptes, dans un souci d'information et pour arrêter sa position en toute connaissance de cause.

C'est ainsi qu'elle a pris l'attache de cette association et qu'elle a, par courtoisie à l'égard du Ministre des Finances et de la Cour des Comptes, fait part de cette démarche au Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de la Privatisation. Ce dernier ayant émis des réserves à ce sujet, la Commission des Lois a éprouvé quelque surprise face à cette attitude, mais elle n'a pu qu'en prendre acte et poursuivre ses travaux, sans le précieux élément d'information qu'aurait sans nul doute constitué un tel échange de vues (cf. correspondance publiée en annexe du présent rapport).

Au terme de ses travaux, la commission s'est rangée à l'orientation qui lui semblait le plus directement répondre aux préoccupations des élus, à savoir le retour aux compétences exclusives de la Cour des Comptes en matière d'observations sur la gestion.

Elle a, en outre, souhaité apporter un certain nombre d'améliorations aux dispositions en vigueur.

Elle a ainsi tenté de renforcer l'efficacité de la règle du secret professionnel qui s'inspose aux magistrats des chambres régionales des comptes, en particulier dans le cadre de l'instruction de leurs enquêtes.

Au niveau du contrôle juridictionnel, il ne lui est pas apparu opportun de maintenir, dans l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, la formule "bon emploi des crédits, fonds et valeurs" qui a servi de base aux débordements que l'on sait de la part de certaines chambres régionales des

comptes, vers le contrôle d'opportunité, dans le double cadre du contrôle des comptes et des observations sur la gestion.

Enfin, dans l'esprit qui avait animé le Sénat, lors de l'examen du projet "droits et libertés", elle a estimé nécessaire de consacrer des articles distincts à chaque type de contrôle exercé par les chambres régionales des comptes, contrôle juridictionnel, d'une part, contrôle budgétaire, d'autre part.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Compétences juridictionnelles de la chambre régionale des comptes

L'article 87 de la loi du 2 mars 1982, dans sa rédaction actuelle, a traité aux trois niveaux de compétences dévolues aux chambres régionales des comptes lors de la mise en place de la décentralisation. Mais les six premiers alinéas de cet article sont essentiellement consacrés au contrôle juridictionnel incombant aux chambres, avec quelques mentions relatives à la gestion des organismes extérieurs aux collectivités locales, assujettis audit contrôle juridictionnel, tandis que le contrôle budgétaire et les observations sur la gestion ne font chacun l'objet que d'un bref alinéa en fin d'article. Cela conduit à s'interroger sur l'opportunité de maintenir réunies des dispositions qui répondent à des objets distincts, avec les risques d'ambiguïté que cela comporte.

Au demeurant, ainsi que cela a déjà été relevé, le pouvoir reconnu à la chambre régionale de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs, qui figure dans un des alinéas relatifs au contrôle juridictionnel, a été invoqué pour servir de fondement aux interventions en matière de gestion.

L'article premier de la proposition de loi initiale tendait, en conséquence, à l'abrogation de la phrase correspondante, ainsi que du dernier alinéa relatif aux observations sur la gestion.

Le texte proposé par votre commission des Lois pour l'article premier tend à réécrire complètement l'article 87 de la loi du 2 mars, afin de n'y plus faire figurer que ce qui relève du seul contrôle juridictionnel des chambres régionales des comptes.

Ainsi se trouve écartée toute référence aux attributions des chambres en matière de contrôle budgétaire et d'observations sur la gestion.

Dans le même esprit et pour éviter toute équivoque, la référence au bon emploi des crédits, fonds et valeurs a été supprimée.

En outre, cette nouvelle rédaction est l'occasion d'un toilettage concernant les établissements publics régionaux qui n'ont pas à faire l'objet d'une mention spécifique, dans le texte de l'article 87, puisque désormais les régions sont des collectivités territoriales, soumises au droit commun du contrôle, à ce titre.

Il a paru également opportun de faire disparaître la référence à l'article 9 de la loi du 22 juin 1967, le fondement juridique des pouvoirs de communication des pièces aux magistrats des chambres étant régi par l'article 5 de la loi du 10 juillet 1982.

Enfin, la commission des Lois s'est inquiétée de l'extension considérable donnée au contrôle juridictionnel et accessoirement à la vérification de la gestion par les troisième et sixième alinéas de l'article 87, qui assujettissent à ce contrôle tous les organismes, établissements, sociétés et groupements, quel que soit leur statut juridique, dès lors qu'ils reçoivent un concours financier -aussi modique fut-il- d'une collectivité territoriale ou même d'un organisme en dépendant.

L'absence de fixation d'un taux ou d'un montant, en-deçà duquel le concours financier ne justifierait pas l'intervention de la chambre et par voie d'appel de la Cour des Comptes, donne une portée trop large au texte actuel.

C'est pourquoi il a été décidé de ne maintenir dans le champ de compétences des chambres que les seuls organismes dans lesquels les collectivités locales ont un réel pouvoir financier, soit pour y détenir plus de la moitié du capital ou des voix, soit pour y exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion en sus du concours financier qu'elles sont susceptibles d'apporter à ces organismes.

Le troisième alinéa a été modifié en conséquence et le sixième alinéa supprimé, puisqu'il visait les organismes ne bénéficiant que d'un concours financier d'une collectivité territoriale ou d'un organisme relevant de sa compétence, sans autre critère d'assujettissement.

Article 2 (nouveau)

Compétences budgétaires de la chambre régionale des comptes

Cet article, dans la rédaction proposée par la commission des Lois tend à insérer un article 87 bis nouveau dans la loi du 2 mars 1982, exclusivement consacré aux attributions des chambres régionales des comptes en matière budgétaire.

Se trouvent donc ainsi clairement dissociées en deux articles distincts les attributions juridictionnelles des chambres régionales des comptes, définies à l'article 87 et les attributions budgétaires, objet du nouvel article 87 bis.

La présente rédaction opère, en outre, un toilettage tenant compte, d'une part de la transformation des établissements publics régionaux (EPR) en collectivités territoriales, d'autre part de l'intervention de la loi du 19 août 1986 qui a introduit dans la loi du 2 mars 1982 les articles 9-1, 9-2 et 9-3 relatifs à la procédure budgétaire. L'article 9-3 prévoyant l'intervention de la chambre régionale des comptes, il est logique d'insérer cette référence dans les articles de la loi du 2 mars 1982, relatifs aux conditions d'exercice des pouvoirs budgétaires de la chambre, auxquels renvoie cette disposition de principe.

Article 3 (nouveau)

**Compétence de la Cour des Comptes en matière
d'observations sur la gestion**

L'article 2 de la proposition de loi initiale tendait à l'abrogation pure et simple de l'article 88 de la loi du 2 mars 1982 relatif à l'insertion au rapport public de la Cour des Comptes des observations sur la gestion des collectivités territoriales.

On a déjà indiqué les motifs pour lesquels cette option ne paraissait pas devoir être retenue.

Le présent article tend à modifier l'article 88 susvisé et à en écarter toutes les références au rôle des chambres régionales des comptes en matière de gestion.

Ainsi se trouve rétabli le pouvoir exclusif de la Cour des Comptes, comme c'était le cas avant 1982.

Mais, la possibilité pour les collectivités locales de faire connaître leurs réponses et d'en obtenir la publication au rapport public est

un acquit de la loi du 2 mars 1982 pour lequel le Sénat s'est battu à l'époque et sur lequel il convient de ne pas revenir.

On rappellera en effet que précédemment, seules les réponses des administrations de l'Etat bénéficiaient d'une insertion au rapport public.

Article 4 (nouveau)

**Droits et obligations des magistrats
des chambres régionales des comptes**

Cet article tend à donner une nouvelle rédaction aux premier et deuxième alinéas de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982. Celui-ci a trait aux pouvoirs des magistrats des chambres régionales des comptes pour les contrôles qu'ils effectuent, mais également à l'obligation de secret professionnel qui s'impose à eux, ainsi qu'aux experts que peut désigner le président de la chambre régionale des comptes pour assister ses membres dans des enquêtes à caractère technique.

Le premier alinéa porte plus spécialement sur le droit d'obtenir communication des documents **"de quelque nature que ce soit"** relatifs à la gestion des collectivités, établissements et organismes soumis au contrôle de la chambre régionale.

A partir du moment où les compétences en matière de gestion sont retirées aux chambres régionales des comptes, cet alinéa doit être modifié pour ne permettre la communication aux magistrats que des seuls documents de caractère comptable. Cela enlèvera son fondement à l'une des interventions les plus mal ressenties des magistrats des comptes, celle consistant à imposer aux ordonnateurs la production de pièces justificatives innombrables, production dont l'intérêt n'apparaissait pas toujours avec évidence.

Le deuxième alinéa confère aux membres des chambres régionales les droits et pouvoirs d'investigation reconnus aux magistrats de la Cour des Comptes par l'article 9 de la loi du 22 juin 1967. Cette méthode qui consiste à procéder par transposition n'est pas satisfaisante en soi. De plus, elle fait largement double emploi, puisque les alinéas 3, 4, 5 et 6 de l'article 5 reprennent pour les chambres régionales des comptes les dispositions concernant la Cour des Comptes contenues aux trois derniers alinéas de l'article 9 de la loi de 1967 dans la rédaction que lui a précisément donnée la loi du 10 juillet 1982.

Les dispositions de l'article 9 de la loi de 1967 non expressément reprises sont relatives respectivement :

1. au droit de communication à la Cour des Comptes des documents relatifs à la gestion des organismes contrôlés ;

2. à l'exercice du droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi ;

3. au droit pour les magistrats de la Cour des Comptes de demander aux commissaires aux comptes tous renseignements sur les sociétés qu'ils contrôlent.

Il ne paraît pas nécessaire de transposer de telles prérogatives au profit des magistrats des chambres, compte tenu :

- de la suppression de leurs interventions en matière de gestion ;
- du nombre et de la diversité des organismes et sociétés subventionnés par les collectivités locales
- et relevant de la compétence des chambres régionales, qui devraient répondre aux demandes de renseignements de leurs magistrats.

En revanche, les autres dispositions de l'article 9 qui ont trait au secret professionnel paraissent pouvoir opportunément être reprises pour les chambres régionales des comptes.

Article 5 (nouveau)

Régime des actes et documents des chambres régionales des comptes

Cet article a pour objet de compléter l'article 6 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982, relatif à l'élaboration des "jugements, avis, propositions, rapports et observations" de la chambre régionale des comptes.

Les adjonctions proposées tendent à affirmer le caractère non communicable des actes et documents préparatoires.

Lors de la discussion du projet qui devait conduire à la loi du 10 juillet 1982, l'Assemblée nationale avait supprimé le deuxième alinéa du texte initial de l'article 6 qui disposait : "Les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 ne sont pas applicables aux actes et documents visés au présent article, ni aux rapports, conclusions et autres documents préparatoires."

Le Sénat avait amélioré cette rédaction en excluant de la liste des actes qui ne peuvent pas être communiqués au public, les jugements

rendus à titre définitif, qui par définition ont un caractère public, ainsi que les avis rendus en matière budgétaire.

Mais l'Assemblée nationale avait considéré cette disposition "hautement contestable" dans la mesure où elle visait des actes dont le caractère public est par ailleurs affirmé.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale (1) citait ainsi :

- les jugements, qui doivent être rendus publics, ne seraient-ce que pour l'exercice du droit d'appel ;

- les propositions et avis, au motif que par exemple l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 dispose que les avis sur le budget tardif ont un caractère public ;

- ainsi que les observations, au motif que la Cour des Comptes peut les publier dans son rapport annuel.

Le rapporteur de l'Assemblée nationale ne prenait pas garde, sur ce dernier point à ce que, d'une part les observations publiées par la Cour des Comptes constituent une sélection opérée après examen et filtrage, des observations des chambres, d'autre part que ces observations et c'est, on l'a dit, un acquit de l'article 88 de la loi du 2 mars 1982, doivent être accompagnées dans le rapport public de la réponse des autorités territoriales concernées.

En outre, l'argumentation utilisée à l'époque par le rapporteur de l'Assemblée nationale pour les actes et documents préparatoires n'est guère convaincante, puisqu'il se référait à l'article 6 de la loi de 1978 qui autorise les administrations à refuser de communiquer les documents dont la divulgation porterait atteinte "au déroulement des procédures engagées".

L'objectif poursuivi n'est pas de donner aux chambres les moyens de s'opposer à la diffusion de leurs travaux préparatoires mais de les astreindre au respect du secret professionnel pour les actes et documents mettant en cause les élus locaux et sur lesquels ceux-ci n'ont pu faire valoir leur position et le cas échéant leurs justifications.

(1) cf. Rapport SAPIN n° 950 AN, 7e législature

Il est donc proposé d'adopter deux alinéas supplémentaires à l'article 6 de la loi du 10 juillet 1982, le premier tendant à rendre effectif le secret professionnel qui s'impose aux magistrats des chambres régionales des comptes, du moins dans la phase d'instruction de leurs travaux, le second tendant à leur fournir les moyens de ne pas donner suite aux demandes de communication du public, pour l'ensemble des actes et documents préparatoires.

Articles 6 et 7 (nouveaux)

**Vérification de la gestion des collectivités territoriales
par la Cour des Comptes**

Ces articles proposent une nouvelle rédaction respectivement pour les articles 16 et 19 de la loi précitée du 10 juillet 1982, tirant les conséquences de la suppression des pouvoirs des chambres régionales des comptes en matière de gestion, opérée par les articles 1 à 3.

Ainsi se trouvent mis en harmonisation les articles 87 et 88 de la loi du 2 mars 1982 et les dispositions correspondantes de la loi du 10 juillet 1982.

La compétence de droit commun de la Cour des Comptes pour assurer la vérification de la gestion des collectivités territoriales se trouve donc affirmée, toute référence aux chambres régionales étant écartée.

Il convient de préciser que la commission des Lois n'a pas entendu pour autant mettre les établissements, sociétés, groupements et organismes -quel que soit leur statut juridique- avec lesquels les collectivités locales entretiennent des liens financiers, dans les conditions définies par l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, à l'abri de toute investigation portant sur leur gestion. Il résulte du texte proposé pour l'article 19-II de la loi du 10 juillet 1982, qu'à l'égard de ces organismes également, la Cour des Comptes conserve l'intégralité de ses pouvoirs.

Article 8 (nouveau)

Procédure devant les chambres régionales des comptes

L'article 26 de la loi du 10 juillet 1982 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les règles relatives non seulement à la

procédure devant les chambres régionales des comptes, mais également "à la communication de leurs observations aux collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes concernés" ainsi qu'à l'appel de leurs jugements.

Le maintien en l'état de cette seule disposition pourrait suffire à fonder juridiquement les observations des chambres régionales des comptes à l'encontre des collectivités locales et des organismes soumis à leur juridiction.

C'est pourquoi le présent article en prévoit la réécriture par coordination avec les articles précédents.

* *
*

Sous le bénéfice de ces commentaires, votre commission des Lois vous propose d'adopter cette proposition de loi, telle qu'elle figure dans les conclusions ci-après.

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Article premier

L'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 87. - La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.

"Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

"Elle peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier et 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.

"Elle peut assurer la vérification des comptes des filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'alinéa ci-dessus, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

"Lorsque les établissements, sociétés, groupements et organismes visés au troisième alinéa du présent article ou leurs filiales visées à l'alinéa précédent relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales des comptes, la Cour des comptes demeure compétente pour assurer la vérification de leurs comptes. Toutefois, cette vérification peut être confiée à l'une des chambres régionales des comptes des régions concernées par arrêté du premier président de la Cour des comptes, pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressées. Il en est de même pour la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes dans lesquels la majorité du capital ou des voix dans les organes

délibérants est détenue par des collectivités territoriales ou des organismes qui en dépendent, dans des conditions telles qu'aucune des chambres régionales dont ces collectivités ou organismes relèvent n'est compétente."

Article 2

Il est inséré, après l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, un article 87 bis ainsi rédigé :

"Art. 87 bis. - La chambre régionale des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dans les conditions définies aux articles 7, 8, 9, 9-3, 11 et 13 du Titre premier, 51 et 52 du Titre II et 83 du Titre III de la présente loi."

Article 3

L'article 88 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 88. - La Cour des comptes consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions. Elle informe les collectivités territoriales concernées des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans ce rapport et les invite à lui faire part de leurs réponses. Celles-ci sont publiées à la suite des observations de la Cour des Comptes".

Art. 4

Les premier et deuxième alinéas de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes sont remplacés par les dispositions suivantes :

"La chambre régionale des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents comptables des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle juridictionnel, dans les conditions prévues par l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

"Les agents des services financiers ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats et rapporteurs de la chambre régionale des comptes, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

"Pour l'exercice de leurs compétences, les magistrats et rapporteurs des chambres régionales des comptes sont tenus de respecter l'obligation du secret professionnel des magistrats".

Article 5

L'article 6 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 6.- Les jugements, avis, propositions et rapports de la chambre régionale des comptes sont délibérés par la chambre ou par une section comportant un nombre impair de magistrats.

"Les jugements rendus à titre provisoire, les propositions, les rapports, conclusions et autres documents préparatoires sont couverts par le secret professionnel que les magistrats des chambres régionales des comptes, ainsi que les experts qui les assistent le cas échéant sont tenus de respecter, en application de l'article 5 de la présente loi.

"Les dispositions du Titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ne sont pas applicables aux actes et documents mentionnés au deuxième alinéa du présent article".

Article 6

Le I de l'article 16 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 16-I. - Le paragraphe B de l'article 6 bis de la loi du 22 juin 1967 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"B. - La Cour peut également assurer, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes en matière de contrôle juridictionnel, la vérification des comptes et de la gestion : (le reste sans changement)

Article 7

Le II de l'article 19 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 19-II. - Les deuxième et troisième alinéas du même article sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Le rapport public de la Cour des Comptes porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle, et sur les collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés à l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée."

Article 8

L'article 26 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 26.- Les règles relatives à la procédure devant les chambres régionales des comptes et à l'appel de leurs jugements sont fixées par décret en Conseil d'Etat."

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur.	Texte de la proposition de loi	Conclusions de la commission
<p>Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Art. 87. - La chambre régionale des comptes 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. La Cour des comptes statue en appel.</p>	<p>I.- La deuxième phrase du deuxième alinéa de l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est abrogée.</p>	<p>L'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions est remplacé par les dispositions suivantes :</p>
<p>Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs. Elle dispose des mêmes pouvoirs que ceux attribués à la Cour des comptes par l'article 9 de la loi modifiée n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.</p>		<p>"Art. 87. - La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. La Cour des comptes statue en appel.</p>
<p>Elle peut 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.</p>		<p>"Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.</p>
		<p>"Elle peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier et 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.</p>

Texte en vigueur

Elle peut assurer la vérification des comptes et de la gestion des filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'alinéa ci-dessus, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Lorsque les établissements, sociétés, groupements et organismes visés au troisième alinéa du présent article ou leurs filiales visées à l'alinéa précédent relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales des comptes, la Cour des comptes demeure compétente pour assurer la vérification de leurs comptes et de leur gestion. Toutefois, cette vérification peut être confiée à l'une des chambres régionales des comptes des régions concernées par arrêté du premier président de la Cour des comptes, pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressées. Il en est de même pour la vérification des comptes et de la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes dans lesquels la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants est détenue par des collectivités territoriales ou des organismes qui en dépendent, dans des conditions telles qu'aucune des chambres régionales dont ces collectivités ou organismes relèvent n'est compétente.

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

"Elle peut assurer la vérification des comptes des filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'alinéa ci-dessus, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

"Lorsque les établissements, sociétés, groupements et organismes visés au troisième alinéa du présent article ou leurs filiales visées à l'alinéa précédent relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales des comptes, la Cour des comptes demeure compétente pour assurer la vérification de leurs comptes. Toutefois, cette vérification peut être confiée à l'une des chambres régionales des comptes des régions concernées par arrêté du premier président de la Cour des comptes, pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes intéressées. Il en est de même pour la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes dans lesquels la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants est détenue par des collectivités territoriales ou des organismes qui en dépendent, dans des conditions telles qu'aucune des chambres régionales dont ces collectivités ou organismes relèvent n'est compétente."

Texte en vigueur

Les organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui bénéficient d'un concours financier d'une collectivité territoriale ou d'un organisme relevant lui-même de sa compétence ou d'une région peuvent être soumis aux mêmes contrôles que ceux exercés par la Cour des comptes en application des dispositions de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 précitée.

Elle concourt au contrôle budgétaire des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des établissements publics régionaux dans les conditions définies aux articles 7, 8, 9, 11 et 13 du titre I^{er}, 51 et 52 du titre II et 83 du titre III de la présente loi.

Elle peut présenter aux collectivités territoriales soumises à sa juridiction des observations sur leur gestion.

Texte de la proposition de loi

II.- Le dernier alinéa dudit article est abrogé.

Art. 2.

L'article 88 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est abrogé.

Conclusions de la commission

Art. 2.

Il est inséré, après l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, un article 87 bis ainsi rédigé :

"Art. 87 bis. - La chambre régionale des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, dans les conditions définies aux articles 7, 8, 9, 9-3, 11 et 13 du Titre premier, 51 et 52 du Titre II et 83 du Titre III de la présente loi."

Art. 3.

L'article 88 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Art. 88. - La Cour des comptes consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions, établi notamment sur la base des observations des chambres régionales des comptes.

La Cour des comptes informe les communes, les départements et les régions des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans ce rapport et les invite à lui faire part de leurs réponses. Celles-ci sont publiées à la suite des observations de la Cour des comptes.

Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Art.5.-La chambre régionale des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle.

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

"Art. 88. - La Cour des comptes consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des communes, des départements et des régions. Elle informe les collectivités territoriales concernées des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans ce rapport et les invite à lui faire part de leurs réponses. Celles-ci sont publiées à la suite des observations de la Cour des Comptes".

Art. 4.

Les premier et deuxième alinéas de l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes sont remplacés par les dispositions suivantes :

"La chambre régionale des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents comptables des collectivités publiques, des établissements publics et des autres organismes soumis à son contrôle juridictionnel, dans les conditions prévues par l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée.

"Les agents des services financiers ainsi que les commissaires aux comptes des organismes contrôlés sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats et rapporteurs de la chambre régionale des comptes, à l'occasion des enquêtes que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

Texte en vigueur

La chambre régionale des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par le président. S'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service. Les experts remplissent leur mission en liaison avec un magistrat délégué et désigné dans la lettre de service du président de la chambre régionale des comptes qui précise la mission et les pouvoirs d'investigation de l'expert.

Celui-ci informe le magistrat délégué du développement de sa mission. Les experts sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

Tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent des collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes contrôlés, ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant ou agent de l'Etat en fonctions dans le ressort de la chambre régionale des comptes et tout membre des services d'inspection et corps de contrôle dont l'audition est jugée nécessaire a obligation de répondre à la convocation de la chambre régionale des comptes.

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

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

"Pour l'exercice de leurs compétences, les magistrats et rapporteurs des chambres régionales des comptes sont tenus de respecter l'obligation du secret professionnel des magistrats".

Texte en vigueur

Loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

Art. 9. - La Cour des comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.

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

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

Les magistrats, conseillers maîtres en service extraordinaire et rapporteurs de la Cour des comptes peuvent demander aux commissaires aux comptes tous renseignements sur les sociétés qu'ils contrôlent ; ils peuvent en particulier se faire communiquer les dossiers et documents établis en application de l'article 66 du décret n° 69-810 du 12 août 1969, modifié par le décret n° 76-1141 du 7 décembre 1976.

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

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

La Cour des comptes peut recourir, pour des enquêtes de caractère technique, à l'assistance d'experts désignés par son premier président. S'il s'agit d'agents publics, elle informe leur chef de service. Les experts remplissent leur mission en liaison avec un magistrat délégué et désigné dans la lettre de service du premier président de la Cour des comptes qui précise la mission et les pouvoirs d'investigation de l'expert. Celui-ci informe le magistrat délégué du développement de sa mission. Les experts sont tenus à l'obligation du secret professionnel.

Tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent des services, établissements et organismes contrôlés, ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant ou agent de l'Etat, tout gestionnaire de fonds publics, tout dirigeant d'entreprise publique ou tout membre des services d'inspection et corps de contrôle dont l'audition est jugée nécessaire a obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes.

La Cour des comptes prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

Art.5.

L'article 6 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes et modifiant la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des Comptes est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte en vigueur

Loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée.

Art. 6.-Les jugements, avis, propositions, rapports et observations de la chambre régionale des comptes sont délibérés par la chambre ou par une section comportant un nombre impair de magistrats.

Art. 16.I. Le paragraphe B de l'article 6 bis de la loi du 22 juin 1967 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

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

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

"Art. 6.- *Les jugements, avis, propositions et rapports de la chambre régionale des comptes sont délibérés par la chambre ou par une section comportant un nombre impair de magistrats.*

"Les jugements rendus à titre provisoire, les propositions, les rapports, conclusions et autres documents préparatoires sont couverts par le secret professionnel que les magistrats des chambres régionales des comptes, ainsi que les experts qui les assistent le cas échéant sont tenus de respecter, en application de l'article 5 de la présente loi.

"Les dispositions du Titre premier de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ne sont pas applicables aux actes et documents mentionnés au deuxième alinéa du présent article"

Art. 6.

Le I de l'article 16 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 16-I. - *Le paragraphe B de l'article 6 bis de la loi du 22 juin 1967 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :*

"B. - *La Cour peut également assurer, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales des comptes en matière de contrôle juridictionnel, la vérification des comptes et de la gestion : (le reste sans changement)*

Texte en vigueur

II. Le paragraphe C du même article est supprimé.

Art. 19.I. La dernière phrase du premier alinéa de l'article 11 de la loi du 22 juin 1967 précitée est remplacée par les dispositions suivantes

"Ce rapport, auquel sont jointes les réponses des ministres et des représentants des collectivités territoriales, des établissements, sociétés, groupements et organismes intéressés, est publié au Journal officiel de la République française. Ces réponses engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. Le délai de leur transmission à la Cour des comptes et les conditions de leur insertion dans le rapport sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

II..Les deuxième et troisième alinéas du même article sont remplacés par les dispositions suivantes :

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

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

Art. 7.

Le II de l'article 19 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

"Art. 19-II. - Les deuxième et troisième alinéas du même article sont remplacés par les dispositions suivantes :

"Le rapport public de la Cour des Comptes porte à la fois sur les services, organismes et entreprises directement contrôlés par elle, et sur les collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés à l'article 87 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée."

Art.8.

L'article 26 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 précitée est remplacé par les dispositions suivantes :

Texte en vigueur

Texte de la proposition de loi

Conclusions de la commission

—
Art.26.-Les règles relatives à la procédure devant les chambres régionales des comptes, à la communication de leurs observations aux collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes concernés et à l'appel de leurs jugements sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

—
"Art. 26.- Les règles relatives à la procédure devant les chambres régionales des comptes et à l'appel de leurs jugements sont fixées par décret en Conseil d'Etat."

ANNEXE 1

**ECHANGE DE LETTRES ENTRE LE PRESIDENT
DE LA COMMISSION DES LOIS DU SENAT ET
LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ECONOMIE,
DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION
CONCERNANT L'AUDITION EVENTUELLE DE
L'ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES PRESIDENTS
DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES**

SÉNAT

COMMISSION
DES
LOIS CONSTITUTIONNELLES
DE LÉGISLATION ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE PRÉSIDENT

ad/sc D n° 282

-50-

République Française

Paris, le 21 mai 1987

Monsieur Edouard BALLADUR
Ministre d'Etat,
Ministre de l'Economie, des Finances et
de la Privatisation
93, rue de Rivoli
75056 PARIS R.P.

Monsieur le Ministre d'Etat,

La mise en place des nouvelles modalités de contrôle des comptes des collectivités territoriales a, comme vous le savez, donné lieu à un certain nombre de difficultés. C'est ainsi que de nombreuses questions écrites ont été posées et que notre collègue Guy MALE avait eu l'occasion, lors de la séance du 16 octobre 1986, d'attirer votre attention sur les problèmes posés par une publicité excessive de certaines décisions des chambres régionales des comptes.

Depuis cette date, la commission des Lois a également enregistré, à diverses reprises, les préoccupations exprimées par plusieurs de ses membres face aux conditions dans lesquelles ces mêmes chambres régionales exerçaient leurs nouveaux pouvoirs.

Le 8 avril dernier, elle a été saisie d'une proposition de loi déposée par M. Paul SERAMY et plusieurs de ses collègues -pour la plupart présidents de conseils généraux- tendant à réformer les compétences de ces nouvelles juridictions.

Pour assurer l'instruction de ce texte dans le cadre d'une concertation souhaitable avec les principaux intéressés, il est apparu nécessaire de demander à des représentants de l'Association des présidents de chambres régionales des comptes de se rendre à l'invitation de la commission des Lois. Au cours d'une réunion spécialement organisée à cet effet, il serait ainsi possible de procéder à un échange de vues sur les mesures à prendre afin d'assurer les relations confiantes qui s'imposent entre les nouvelles instances et les élus locaux qu'elles sont appelées à contrôler.

J'ai donc l'honneur de vous informer que j'ai saisi M. Claude CHARBONNIAUD, Président de l'Association, de cette invitation qui entre dans le cadre normal des travaux de notre Commission et à laquelle je pense que vous ne verrez pas d'objection.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre d'Etat, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jacques LARCHÉ

- 5 JUIN 1987

Le Ministre d'Etat

-51-

*Ministre de l'Economie, des Finances
et de la Privatisation*

Monsieur le Président,

Vous m'avez fait part de votre souhait que la Commission des Finances, dans le cadre des réflexions qu'elle mène sur le contrôle des comptes des collectivités territoriales, puisse entendre M. Charles CHARBONNIAUD, Président de l'association des présidents de chambres régionales des comptes.

Je comprends votre souci de procéder à un échange de vues sur les problèmes qui peuvent se poser dans l'exercice par les chambres régionales des comptes des pouvoirs qui leur ont été conférés.

J'observe toutefois qu'il n'est pas d'usage que des hauts fonctionnaires se rendent devant les commissions permanentes ou spéciales pour y répondre aux questions des parlementaires, sauf, bien entendu, à y accompagner leur ministre. Cette règle, réaffirmée par plusieurs circulaires dont la dernière en date est du 30 octobre 1981, me semble s'appliquer a fortiori à des magistrats membres d'une juridiction indépendante, comme les chambres régionales des comptes.

Il me semblerait donc plus convenable au regard de l'organisation de ces juridictions, que l'échange de vue que vous souhaitez prenne la forme d'une réunion de travail que le premier président et le procureur général de la Cour des Comptes sont tout à fait prêts à organiser. Ils y associeraient, bien entendu, des magistrats des chambres régionales des comptes.

Cette solution me semble plus conforme au principe de séparation des pouvoirs et je suis certain qu'elle permettrait aux membres de la commission des lois du Sénat d'obtenir toutes les informations qu'ils souhaitent.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Edouard BALLADUR

Monsieur Jacques LARCHE
Président de la Commission des
Lois Constitutionnelles de
Législation et d'Administration Générale
Palais du Luxembourg
75006 PARIS

SÉNAT

-52-

République Française

Paris, le 12 juin 1987

COMMISSION
DES

LOIS CONSTITUTIONNELLES
DE LÉGISLATION ET
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

LE PRÉSIDENT

ad/ar D 342

Monsieur le Ministre d'Etat,

J'ai bien reçu votre lettre en date du 5 juin me faisant part de vos réserves quant à une éventuelle audition par la Commission des Lois de l'Association des Présidents de Chambres régionales des comptes sur les conditions d'application des pouvoirs qui ont été conférés à ces nouvelles juridictions par les lois du 10 juillet 1982.

J'avoue que cette position m'a quelque peu surpris dans la mesure où il ne me paraît pas normal que l'on puisse opposer au Parlement les dispositions d'une simple circulaire qui, de plus, ne s'appliquent en aucune manière à des serviteurs de l'Etat auxquels le Parlement a entendu conférer la qualité de magistrat.

En l'occurrence, il ne s'agissait nullement "d'entendre" les magistrats es-qualité dans l'exercice de leurs fonctions, mais de recevoir le bureau de l'association dans laquelle ils se sont regroupés. Il s'agit là d'une procédure tout à fait courante pour laquelle les précédents ne manquent pas.

A titre d'exemple, je vous indique que le Vice-Président du Conseil d'Etat et le Premier Président de la Cour des Comptes se sont rendus sans difficulté à une invitation de la Commission lorsqu'il s'est agi d'examiner, dans le cadre d'une collaboration confiante avec les membres de la Commission des Lois, les dispositions législatives susceptibles d'affecter le statut de leur juridiction.

Ces auditions, dont je reconnais qu'il ne convient pas de les multiplier, ont une utilité tout à fait essentielle pour le bon fonctionnement de nos institutions, fût-ce les institutions judiciaires. Elles sont de nature à dissiper certains malentendus qui ont pu se produire, et très souvent, elles permettent d'apporter des solutions que les ministères chargés de la gestion de ces différents corps n'ont pas toujours su élaborer en temps utile.

Monsieur Edouard BALLADUR
Ministre d'Etat
Ministre de l'Economie, des Finances
et de la Privatisation
93, rue de Rivoli
75056 PARIS RP

Puis-je vous rappeler au surplus que le Parlement n'a été informé que par une simple conférence de presse, tenue par le Ministre délégué chargé des collectivités locales, de l'intention du Gouvernement de supprimer l'intervention des Chambres régionales des comptes en ce qui concerne les communes de moins de 2 000 habitants et de rétablir à leur endroit les règles antérieurement en vigueur avant la loi du 2 mars 1982, à savoir le contrôle des comptes des collectivités territoriales par les comptables du Trésor.

Je ne peux que prendre acte de votre position et ne renouvelerai pas mon invitation auprès du Président de l'Association des Présidents des Chambres régionales des comptes. Il appartiendra à la Commission d'apprécier si la réunion de travail que vous suggérez peut présenter un quelconque intérêt pour la poursuite de ses travaux. Sa seule utilité serait peut-être de fournir au Premier Président, Président du Conseil supérieur des Chambres régionales des comptes, l'occasion de rappeler certains magistrats à l'obligation de réserve dont ils me semblent s'être départis, ainsi que vous le montreront sans peine les extraits ci-joints de deux articles parus récemment dans la presse locale.

Je vous indique toutefois que l'examen du rapport de M. Guy Malé, sur la proposition de loi n° 171 (1986-1987) tendant à réformer les compétences des Chambres régionales des comptes, sera repris et achevé par la Commission des Lois lors de sa prochaine séance du mercredi 17 juin, et j'ose espérer que le Gouvernement voudra bien lui accorder toute son attention.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre d'Etat, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Jacques LARCHÉ

P.J.

ANNEXE 2

**QUELQUES EXEMPLES DE MISE EN OEUVRE
DU NOUVEAU SYSTEME DE CONTOLE**

**Extraits de questionnaires adressés à des maires
par les chambres régionales des comptes**

Cas de communes rurales

REGIES DE RECETTES

M. A... encaisse les droits de place et les produits de ventes de sapins de Noël.

Produire les arrêtés de création des régies de recettes correspondantes, ainsi que l'arrêté de nomination de M. A...

Compte 828

TITRE ANNULE

Mandat n° 458 du 27 juin 1984 de 195 F (Pièce jointe)

La délibération du 25 mai 1984 précise que la dette de M. P.... dont l'adresse est inconnue, ne sera vraisemblablement jamais payée.

La dette de **205,73 F** concerne du bois de chauffage.

Donner toute précision sur les diligences effectuées pour la récupération de cette somme.

**Compte 6313
FRAIS DE DENEIGEMENT**

Facture de M. D...

Exercice 1984

Mandats n° 154 et 243 de 14 301,73 F et de 8 464,48 F (Pièces jointes)

Exercice 1983

Mandat n° 161 de 15 923,23 F (pièce jointe)

Pour assurer le déneigement dans la commune, la municipalité semble recourir aux services d'un particulier agriculteur, M. D... Il est rémunéré par les mandats cités en référence.

La délibération du 22 décembre 1983 précise que le tarif qui lui est payé, soit 156 F en hors taxe l'heure pour 1983 et 1984, est le tarif des cuma, qui inclut un salaire horaire, des frais de traction ainsi que des frais supplémentaires de consommation et d'entretien.

Fournir tout contrat liant la commune à M. D... en complément de la délibération du 22 décembre 1978.

Remboursement de l'annuité de l'emprunt contracté pour l'achat du tracteur par M. D...

Mandats n° 84 du 31 janvier 1984 de 6 123 F et n° 85 du 7 février 1983 de 6 123 F (pièces jointes)

Par délibération du 22 décembre 1978, le conseil municipal décidait de participer au remboursement partiel de l'emprunt contracté par M. D... pour acheter son nouveau tracteur. Le conseil motivait cette participation par le fait que l'agriculteur devait acheter un tracteur plus puissant que ce qui est nécessaire pour son exploitation à cause de sa participation au déneigement pour des voies communales.

La commune prend donc en charge les sept annuités de la partie de l'emprunt égale à 33 000F à 7 %, c'est-à-dire 6 123 F par an.

Compte tenu de la rémunération versée à M. D... pour le service effectivement réalisé, fournir toute précision sur l'intérêt communal de la prise en charge partielle d'un emprunt servant à l'acquisition d'un bien privé.

ACHAT D'UNE MEDAILLE MILITAIRE ET D'UNE BARRETTE

Compte 660

Mandat n° 155 du 22 février 1984 de 308,08 F (pièce jointe)

Préciser quelle personne est bénéficiaire de la médaille militaire et de la barrette qui ont été payées par mandat cité en référence. S'il s'agit bien d'un particulier, produire la preuve du reversement de cette somme qui représente une dépense à faire à titre personnel par le bénéficiaire.

Cas de communes urbaines

Chapitre 932 - Sous-chapitre 932-21 - Article 631

Nettoyage des vitres et des luminaires de bâtiments administratifs

- Mandat n° 2799 du 20.08.85 8 621,30 F - Entreprise E. devis joint, en date du 14.06.85
- Mandat n° 3431 du 17.10.85 5 554,31 F - "Nettoyage service ..." devis du 23.05.85 et avenant du 25.06.85, joints au mandat

1) Je vous prie d'indiquer les raisons qui ont conduit la commune à retirer à "Nettoyage service ..." l'exécution d'une partie des travaux commandés pour les confier à l'entreprise E. dont les prix étaient pourtant plus élevés (notamment pour les luminaires).

2) Aux termes de l'avenant du 25 juin 1985 au devis du 23 mai, "Nettoyage service ..." reste chargé du nettoyage d'une partie de la surface vitrée totale, alors que le devis du 14 juin 1985 confie à l'entreprise E. le nettoyage de la totalité de cette surface. Les prestations demandées à ces deux entreprises semblent donc faire en partie double emploi. Je vous prie de fournir toutes explications nécessaires.

Chapitre 934

Sous-chapitre 934-0 - Article 630

Location d'un copieur 2830 à la Société B.

Exemples :

- Mandat n° 3686 du 13.11.84 2 976,44 F payé le 28.11.84. Location du copieur période du 21.11.84 au 20.02.85 échéance 20.02.85
- Mandat n° 2802 du 20.08.85 2 976,44 F payé le 30.08.85 échéance 20.11.85

Le mandataire et le paiement de la location du copieur Rank Xerox 2830 à la Société B. interviennent toujours nettement avant l'échéance fixée par la facture. Cette pratique, qui a un effet négatif sur la trésorerie de la commune, est-elle motivée par des raisons particulières ?

Chapitre 909 - Sous-chapitre 909-0

Article 210-03 Recettes - Redevance versée par G. investissement à la commune (acte de vente du 29 décembre 1975)

- Titre de recette n° 143 du 19.04.85 268 748 F - Solde de la redevance pour 1984 - Décompte du 25.01.85 joint

La redevance actualisable pour 1984 semble être égale à 530 904 F TTC et non à 529 668 F TTC comme indiqué. Je vous prie de préciser si cette erreur apparente a été rectifiée ultérieurement.

ANNEXE 3

**Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant
diverses mesures d'amélioration des relations
entre l'administration et le public
et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.**

Titre premier

De la liberté d'accès aux documents administratifs

Article premier. . Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif.

Sont considérés comme documents administratifs au sens du présent titre tous dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives, avis, à l'exception des avis du Conseil d'Etat et des tribunaux administratifs, prévisions et décisions revêtant la forme d'écrits, d'enregistrements sonores ou visuels, de traitements automatisés d'informations non nominatives.

Art. 2. . Sous réserve des dispositions de l'article 6 les documents administratifs sont de plein droit communicables aux personnes qui en font la demande, qu'ils émanent des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des organismes, fussent-ils de droit privé, chargés de la gestion d'un service public.

Art. 3. . Sous réserve des dispositions de la loi no 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans des fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administratif dont les conclusions lui sont opposées.

Sur sa demande, ses observations à l'égard desdites conclusions sont obligatoirement consignées en annexe au document concerné.

L'utilisation d'un document administratif au mépris des dispositions ci-dessus est interdite.

Art. 4. . L'accès aux documents administratifs s'exerce :

a) Par consultation gratuite sur place, sauf si la préservation du document ne le permet pas ou n'en permet pas la reproduction ;

b) Sous réserve que la production ne nuise pas à la conservation du document, par délivrance de copies en un seul exemplaire, aux frais de la personne qui les sollicite, et sans que ces frais puissent excéder le coût réel des charges de fonctionnement créées par l'application du présent titre.

Le service doit délivrer la copie sollicitée ou la notification de refus de communication prévue à l'article 7.

Art. 5. . Une commission dite " commission d'accès aux documents administratifs " est chargée de veiller au respect de la liberté d'accès aux documents administratifs dans les conditions prévues par le présent titre, notamment en émettant des avis lorsqu'elle est saisie par une personne qui rencontre des difficultés pour obtenir la communication d'un document administratif, en conseillant les autorités compétentes sur toute question relative à l'application du présent titre, et en proposant toutes modifications utiles des textes législatifs ou réglementaires relatifs à la communication de documents administratifs.

La commission établit un rapport annuel qui est rendu public.

Un décret en Conseil d'Etat détermine la composition et le fonctionnement de la commission prévue au présent article.

Art. 6. . Les administrations mentionnées à l'article 2 peuvent refuser de laisser consulter ou de communiquer un document administratif dont la consultation ou la communication porterait atteinte :

. au secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif ;

. au secret de la défense nationale, de la politique extérieure ;

. à la monnaie et au crédit public, à la sûreté de l'Etat et à la sécurité publique ;

. au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente ;

. au secret de la vie privée, des dossiers personnels et médicaux ;

. au secret en matière commerciale et industrielle ;

. à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières ;

. ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi.

Pour l'application des dispositions ci-dessus, les listes des documents administratifs qui ne peuvent être communiqués au public en raison de leur nature ou de leur objet sont fixées par arrêtés ministériels pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs.

Art. 6 bis. . Les personnes qui le demandent ont droit à la communication, par les administrations mentionnées à l'article 2, des documents de caractère nominatif les concernant, sans que des motifs tirés du secret de la vie privée, du secret médical ou du secret en matière commerciale et industrielle, portant exclusivement sur des faits qui leur sont personnels, puissent leur être opposés.

Toutefois, les informations à caractère médical ne peuvent être communiquées à l'intéressé que par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet.

Art. 7. . Le refus de communication est notifié au demandeur sous forme de décision écrite motivée. Le défaut de réponse pendant plus de deux mois vaut décision de refus.

En cas de refus exprès ou tacite, l'intéressé sollicite l'avis de la commission prévue à l'article 5. Cet avis doit être donné au plus tard dans le mois de la saisine de la commission. L'autorité compétente est tenue d'informer celle-ci de la suite qu'elle donne à l'affaire dans les deux mois de la réception de cet avis. Le délai du recours contentieux est prorogé jusqu'à la notification à l'intéressé de la réponse de l'autorité compétente.

Lorsqu'il est saisi d'un recours contentieux contre un refus de communication d'un document administratif, le juge administratif doit statuer dans le délai de six mois à compter de l'enregistrement de la requête.

Art. 8. . Sauf disposition prévoyant une décision implicite de rejet ou un accord tacite, toute décision individuelle prise au nom de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'un organisme, fût-il de droit privé, chargé de la gestion d'un service public, n'est opposable à la personne qui en fait l'objet que si cette décision lui a été préalablement notifiée.

Art. 9. . Font l'objet d'une publication régulière :

1. Les directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif, ou une description des procédures administratives ;

2. La signalisation des documents administratifs.

Un décret en Conseil d'Etat pris après avis de la commission d'accès aux documents administratifs précisera les modalités d'application du présent article.

Art. 10. . Les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique.

L'exercice du droit à la communication institué par le présent titre exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués.

.....

Art. 12. . Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 121-19 du Code des communes.

Art. 13. . Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent titre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.