

N° 43

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 novembre 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques,

Par M. Jacques MOSSION,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelst, président ; Geoffroy de Montalembert, vice-président d'honneur ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Mascaret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Moission, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2918, 2941 et T.A. 723.

Sénat : 10, 53, 61 et 62 (1992-1993).

Vie publique.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE	7
I - LE PROJET DE LOI INITIAL	7
A. LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE DES DECISIONS PRISES PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES	7
B. L'EXTENSION DE LA COMPETENCE DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE AUX ELUS LOCAUX	9
C. LA PROCEDURE SUIVIE DEVANT LES JURIDICTIONS FINANCIERES	11
II - LES MODIFICATIONS APORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	11
A. LES MODIFICATIONS AU PROJET DE LOI INITIAL	12
B. L'INTRODUCTION DE DISPOSITIONS NOUVELLES	12
III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION	13
DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES	15
Article 52 - Transmission aux assemblées délibérantes des collectivités locales des avis et observations des chambres régionales de comptes	15
Article 54 - Inexécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public	22
Article additionnel avant l'article 55 - Mise à jour des dispositions relatives au mandatement d'office en matière d'exécution des décisions de justice	28

	<u>Pages</u>
Article 55 - Inclusion des élus locaux investis de fonctions exécutives dans le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire	30
Article 56 - Délit d'obstacle à l'exercice des pouvoirs des membres de la Cour des comptes ou des Chambres régionales des comptes ...	38
Article 56 bis - Caractère contradictoire des audiences de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes	40
Article 56 ter - Audition des personnes concernées par les délibérations des juridictions financières	47
EXAMEN EN COMMISSION	49
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	53
ANNEXE	57

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi n° 10 relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques relève, pour l'essentiel de ses dispositions, de la Commission des lois, qui en est saisie au fond.

Toutefois, votre Commission, en accord avec la Commission des lois, s'est saisie pour avis de six articles du titre III (*dispositions relatives aux collectivités locales*) qui ont une incidence directe sur les procédures budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

Ces articles portent respectivement sur la publicité des décisions des chambres régionales des comptes (article 52), la Cour de discipline budgétaire et financière (articles 54 et 55) et la procédure applicable devant les juridictions administratives financières (articles 56, 56 bis et 56 ter).

La Commission des lois, saisie au fond, a bien voulu accepter de s'en remettre aux avis de la Commission des finances pour l'examen de ces dispositions, témoignant ainsi de l'excellent climat de coopération et de l'étroite concertation qui ont présidé aux travaux des deux Commissions.

PREMIERE PARTIE

EXPOSE GENERAL

I - LE PROJET DE LOI INITIAL

Les articles inclus dans le champ de la saisine de la Commission des finances peuvent être regroupés autour de trois thèmes :

- le renforcement de la transparence des décisions prises par les chambres régionales des comptes (A),
- l'extension aux élus locaux de l'intervention de la Cour de discipline budgétaire et financière (B),
- l'amélioration des règles de procédure applicables devant les hautes juridictions financières (C).

A. LE RENFORCEMENT DE LA TRANSPARENCE DES DECISIONS PRISES PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

L'article 52 du projet de loi vise à renforcer les obligations des responsables des exécutifs locaux en ce qui concerne la communication des décisions prises par les chambres régionales des comptes, soit en matière de contrôle budgétaire, soit en matière d'examen de la gestion de la collectivité.

Les chambres régionales des comptes, instituées par la *loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des*

départements et des régions, exercent en effet trois sortes d'attributions :

- les chambres exercent une mission juridictionnelle lorsqu'elles jugent les comptes des comptables publics, qu'il s'agisse de comptables patents ou des gestionnaires de fait, afin, selon les cas, de donner quitus de sa gestion au comptable ou de le mettre au débet si une dépense a été irrégulièrement mise en paiement ou si une recette n'a pas été recouvrée ;

- les chambres exercent leur rôle en matière de contrôle budgétaire dès lors qu'elles constatent le caractère irrégulier d'un budget voté par la collectivité locale : budget voté en retard, budget voté en déséquilibre, compte administratif en déficit, mise en demeure d'inscription au budget de la collectivité territoriale d'une dépense obligatoire ;

- enfin, les chambres régionales des comptes sont chargées d'une mission de contrôle de la gestion des collectivités locales, de leurs établissements publics et des organismes dans lesquels elles détiennent une participation. Le contrôle de gestion est l'un des plus délicats à exercer puisqu'il doit porter non seulement sur la régularité des dépenses et des recettes, mais également, sur l'utilité et l'efficacité des dépenses par rapport à l'objectif poursuivi, sans pouvoir aller, toutefois, jusqu'au contrôle de l'opportunité de la dépense. La loi d'orientation du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République, a étendu le champ du contrôle de gestion, aux conventions relatives aux marchés et aux délégations de service public qui peuvent être transmises, pour avis, par le préfet à la Chambre régionale des comptes.

L'article 52 du projet de loi initial porte sur les avis pris en matière de contrôle budgétaire, les observations définitives en matière de contrôle de gestion et les avis rendus sur les marchés ou les délégations de service public.

• Concernant les propositions ou les avis pris par la Chambre régionale des comptes en matière de redressement des budgets locaux ainsi que les avis émis sur les conventions de marché, le projet de loi prévoit que l'assemblée délibérante doit être tenue informée, dès sa plus proche réunion, des avis formulés par la Chambre et, le cas échéant, des arrêtés pris par le préfet.

Il prévoit, en outre, qu'en cas de manquement du représentant de la collectivité locale à cette obligation d'information, le représentant de l'Etat adresse les documents en cause à chacun des membres de l'assemblée délibérante.

Le présent article définit donc plus clairement l'étendue du devoir d'information des élus qui incombent à l'autorité territoriale destinataire des décisions de la Chambre régionale des comptes. Actuellement la loi prévoit :

- d'une part, que les propositions de la Chambre régionale des comptes pour le règlement d'un budget non adopté au 31 mars doivent être formulées par un "avis public" ;

- d'autre part, que les avis émis sur les contrats de marché doivent être transmis "à la collectivité territoriale" intéressée, sans autre précision.

S'agissant, par ailleurs, des observations définitives formulées par une chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité locale ou des organismes dans lesquels la collectivité locale détient une part du capital, le projet de loi complète, en le précisant, le dispositif actuel qui fait obligation à l'exécutif de la collectivité locale de communiquer à l'assemblée délibérante, dès la plus proche réunion, le contenu de ces observations.

Il prévoit que ces observations définitives devront faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante et qu'elles devront être jointes à la convocation qui est adressée à chacun des membres de l'Assemblée.

B. L'EXTENSION DE LA COMPETENCE DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE AUX ELUS LOCAUX

Les articles 54 et 55 du projet de loi visent à rendre les maires, les présidents de conseils généraux, les présidents de conseils régionaux ainsi que leurs délégués, passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière, soit en cas d'inexécution d'une décision de justice, soit lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition de leur comptable public.

La Cour de discipline budgétaire et financière, créée en 1947 par M. Robert Schuman, ministre des finances du Gouvernement de M. Paul Ramadier, est un organe juridictionnel répressif, composé de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes, destiné à sanctionner, par des amendes pécuniaires, les manquements aux règles de la comptabilité publique de la part de certains ordonnateurs des dépenses publiques.

Traditionnellement, le champ de compétences de la Cour des comptes ne recouvre pas les responsables politiques, qu'il s'agisse des membres du Gouvernement ou des responsables élus des collectivités territoriales.

Ainsi, les ministres ne relèvent pas de la Cour de discipline budgétaire et financière en raison de la responsabilité politique qui est la leur devant le Parlement. Par ailleurs, les responsables d'exécutifs locaux sont, par principe, responsables de leur gestion devant les assemblées élues et devant leurs électeurs.

Sont donc passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière depuis 1947 les membres des cabinets ministériels et les agents de l'Etat ainsi que depuis 1971, les agents des collectivités territoriales.

La question de l'éventuelle responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière des autorités territoriales élues a été posée à nouveau lors de la discussion des lois de décentralisation. Le Sénat, lors de la discussion du projet de loi sur le développement des responsabilités locales en 1979 ainsi que lors de la discussion, en première lecture, de la loi du 2 mars 1982, avait accepté, sur proposition de sa Commission des lois, le principe d'une responsabilité de l'autorité territoriale devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en cas d'engagement de la responsabilité propre d'un ordonnateur local ayant réquisitionné le comptable public pour le règlement d'une dépense publique et dans l'hypothèse de l'inexécution d'une décision de justice ou d'une irrégularité grave.

Au cours de la discussion de la loi du 2 mars 1982 précitée, la disposition relative à la Cour de discipline budgétaire et financière avait été finalement supprimée par le Sénat en deuxième lecture en raison de l'intransigeance de l'Assemblée nationale, et n'avait pas été rétablie lors de la suite de la discussion.

Le présent projet de loi complète donc le dispositif créé par la loi du 2 mars 1982 précitée en matière de responsabilité des élus locaux en prévoyant la saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière dans quatre hypothèses s'agissant des élus locaux :

- en cas d'inexécution d'une décision de justice définitive condamnant la collectivité locale au paiement d'une somme d'argent ;

- en cas d'inexécution d'une décision de justice à caractère non pécunier ayant donné lieu à une astreinte par le Conseil d'Etat ;

- en cas de préjudice subi par la collectivité locale du fait de l'inexécution d'une décision de justice ;

- en cas d'engagement de la responsabilité propre de l'ordonnateur à l'occasion d'un ordre de réquisition du comptable public.

C. LA PROCEDURE SUIVIE DEVANT LES JURIDICTIONS FINANCIERES

L'article 56 du projet de loi complète le dispositif répressif destiné à assurer l'exécution normale de la mission de contrôle qui incombe à la Cour des comptes et à la Chambre régionale des comptes.

Il prévoit que le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux membres des hautes juridictions financières, sera puni de 100.000 francs.

Les juridictions financières sont ainsi dotées de possibilité de sanctions analogues à celles qui existent déjà pour des autorités administratives indépendantes, telles que la Commission des opérations de Bourse.

La mise en oeuvre du dispositif sera conforme aux principes généraux du droit puisque la sanction ne pourra être mise en oeuvre que sous le contrôle de l'autorité judiciaire après saisine du parquet par le représentant de la Cour des comptes ou de la Chambre régionale des comptes.

II - LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

En ce qui concerne les dispositions incluses dans le champ de la saisine de votre Commission, l'Assemblée nationale a apporté des modifications au projet de loi initial et a introduit des dispositions nouvelles.

A. LES MODIFICATIONS AU PROJET DE LOI INITIAL

• S'agissant de la **publicité des décisions des chambres régionales des comptes**, ont été supprimées les dispositions prévoyant que le préfet communiquerait directement aux membres des assemblées élues les avis et arrêtés pris en matière de contrôle budgétaire ainsi que les avis émis sur les conventions de marché en cas de manquement de l'autorité territoriale à ses obligations légales d'information des assemblées délibérantes.

L'Assemblée nationale a estimé, en effet, que ce dispositif avait un caractère "vexatoire" pour les élus, considérés injustement et *a priori* comme peu soucieux de respecter les devoirs que leur impose la loi.

• En ce qui concerne l'application aux élus locaux de la Cour de discipline budgétaire et financière, l'Assemblée nationale, dans un souci de concision, a condensé, en un seul article, les articles 54 et 55 du projet de loi initial portant respectivement sur l'inexécution des décisions de justice et sur la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Ce faisant, elle a supprimé la disposition dont la rédaction était effectivement trop imprécise et trop générale, mentionnant que les élus locaux sont responsables devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour tout préjudice subi par la collectivité locale du fait de l'inexécution d'une décision de justice.

B. L'INTRODUCTION DE DISPOSITIONS NOUVELLES

L'Assemblée a adopté deux articles nouveaux portant sur le déroulement de la procédure suivie devant les juridictions.

L'article 56 bis nouveau, introduit à l'initiative de M. René Dosière, rompt avec le principe traditionnel de la procédure écrite, inquisitoire et secrète applicable au contentieux administratif, en prévoyant que les décisions prises par la Cour des comptes ou les Chambres régionales des comptes, dans tous les domaines de leur activité, qu'il s'agisse de leurs attributions juridictionnelles de contrôle budgétaire ou de contrôle de gestion, doivent être délibérées à la suite d'une audience contradictoire.

Cette disposition a pour effet de donner un caractère quasi-judiciaire et personnalisé aux audiences et délibérés des juridictions financières, puisque les personnes concernées par un jugement sur un compte, un avis à caractère budgétaire ou une observation en matière de gestion pourraient assister au délibéré de la Cour ou des Chambres et présenter à tout moment des observations en défense afin d'influencer la décision des juges des comptes.

L'article 56 ter, issu d'un amendement du Gouvernement, en alternative à l'amendement de M. Dosière, a pour objet de renforcer le caractère contradictoire de la procédure applicable devant les juridictions financières.

Le caractère contradictoire de la procédure, dont il est déjà largement fait usage par la Cour et par les Chambres régionales des comptes, met les personnes concernées à même de pouvoir présenter, à tout moment, leurs observations écrites en réponse au contenu des décisions provisoires des juridictions financières.

Afin de souligner le caractère contradictoire de la procédure, l'article 56 ter prévoit que les personnes concernées par la décision de la Cour ou d'une Chambre peuvent être entendues à leur demande par celle-ci, alors que dans la législation actuelle c'est à la juridiction financière qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'une telle audition.

III - LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION

Votre Commission ne remet pas en cause sur le fond le dispositif contenu dans le projet de texte qui lui est transmis, en dehors des dispositions relatives au caractère contradictoire de l'audience devant les Chambres régionales des comptes.

Elle a approuvé le dispositif relatif au renforcement de la transparence des décisions prises par les Chambres régionales des comptes, compte tenu de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale supprimant la référence à l'intervention directe du préfet auprès des membres des assemblées délibérantes.

Concernant l'extension de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière, votre Commission a adopté quatre amendements tendant respectivement à :

- écarter les maires de communes et présidents de groupements de moins de 500 habitants, de la liste des autorités

territoriales susceptibles d'être déférées devant la Cour de discipline budgétaire et financière : cette mesure apparaît nécessaire pour ne pas freiner la bonne volonté des élus des plus petites communes rurales, lesquels s'en remettent le plus souvent à leur comptable du Trésor pour préparer formellement le budget et effectuer l'ordonnancement des dépenses,

- ne pas reprendre expressément le terme d'"infraction" concernant l'exécution des décisions de justice qui peut apparaître vexatoire pour les élus,

- mettre les dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitée, relatives à l'exécution des décisions de justice par les collectivités locales, en conformité avec les règles posées sur les lois de décentralisation en matière de mandatement des dépenses obligatoires, en introduisant notamment l'intervention préalable de la Chambre régionale des comptes.

Enfin, s'agissant de l'amélioration de la procédure devant les juridictions financières, votre Commission a accepté l'introduction du délit d'obstacle à l'action de la Cour et des Chambres régionales des comptes, sous réserve que soient sanctionnés les cas où la personne concernée a fait sciemment obstacle aux diligences des magistrats financiers.

Par ailleurs, votre Commission a rejeté le principe du caractère contradictoire de l'audience des juridictions financières après avoir constaté, d'une part, qu'il conduirait à "solenniser" les audiences en leur donnant un caractère de jugement pénal au détriment des élus locaux susceptibles d'être convoqués et, d'autre part, à "paralyser" l'action des juridictions financières en raison de la lourdeur de la formalité ainsi imposée.

Votre Commission a donc retenu le dispositif de l'article 56 ter proposé par le Gouvernement, relatif au caractère contradictoire de la procédure sous réserve, outre une modification rédactionnelle, d'un amendement précisant que l'audition par la Cour ou par la Chambre régionale des comptes est bien un droit pour la personne concernée et non pas une simple faculté laissée à l'appréciation du juge.

DEUXIEME PARTIE

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 52

Transmission aux assemblées délibérantes des collectivités locales des avis et observations des chambres régionales de comptes.

Commentaire : Le présent article a pour objet de renforcer la transparence des procédures de contrôle budgétaire des collectivités territoriales par les chambres régionales des comptes, en donnant un caractère obligatoire à l'information des assemblées délibérantes du contenu des avis et observations émis par le juge des comptes dans le cadre de ses attributions non juridictionnelles.

En première lecture, l'Assemblée nationale a supprimé les dispositions du projet de loi initial prévoyant l'intervention du Préfet en cas de non respect par les exécutifs locaux de l'obligation d'information.

I - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article se décompose en trois paragraphes qui portent respectivement sur l'information :

- des avis émis par les chambres régionales des comptes et arrêtés des préfets dans le cadre du contrôle budgétaire,**
- des observations émises sur la gestion d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public qu'elle contrôle,**
- des avis émis sur les conventions relatives à des marchés ou à des délégations de service public.**

• Le paragraphe I comprend deux alinéas relatifs aux attributions des juridictions financières locales en matière de contrôle budgétaire.

Le premier alinéa comporte des dispositions rédactionnelles visant à "toiletter" l'article 87 précité : en particulier, la mention relative à "l'établissement public régional" devait être modifiée puisque la région est devenue une "collectivité territoriale" de plein exercice.

Cet alinéa récapitule les divers articles de la loi du 2 mars 1982 relatifs au contrôle budgétaire.

. L'article 7 prévoit qu'en cas de défaut d'adoption du budget avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, la chambre régionale des comptes, par un avis public, formule des propositions pour le règlement du budget. Dans ce cas, le préfet, par arrêté, règle le budget et le rend exécutoire en ressortissant sa décision d'une motivation explicite, s'il s'écarte des propositions de la Chambre.

. L'article 8 dispose qu'en l'absence de budget voté en équilibre réel, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, le constate et propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. En cas d'absence de nouvelle délibération du conseil municipal dans le délai d'un mois, ou d'adoption des mesures insuffisantes, le préfet rend exécutoire le budget par arrêté.

. L'article 9 mentionne que, dans l'hypothèse où le compte administratif fait apparaître dans l'exécution du budget communal, un déficit supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement, la chambre régionale des comptes, saisie par le préfet, propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Le préfet intervient quand le budget primitif de l'exercice suivant ne comporte pas les "mesures de redressement" nécessaires pour rétablir l'équilibre.

. L'article 11 concerne la procédure d'inscription au budget d'une dépense obligatoire, soit qu'il s'agisse d'une dette exigible ou d'une dépense obligatoire aux termes de la loi.

. L'article 13 dispose que, lorsque la chambre régionale des comptes est saisie dans l'un des quatre cas mentionnés ci-dessus, le maire peut, à sa demande, présenter oralement ses observations et se faire assister de la personne de son choix.

. Les articles 51 et 52 étendent aux départements l'application des mesures ci-dessus inscrites dans les dispositions

relatives aux communes. L'article 83 étend aux régions les mêmes dispositions.

Le dispositif proposé dans le second alinéa du 1 du présent article prévoit que l'assemblée délibérante doit être *"tenue informée"* dès sa plus proche réunion des avis formulés par les chambres régionales des comptes et des arrêtés pris par le préfet dans le cadre des 8 articles mentionnés ci-dessus. Le projet de loi vise à donner un caractère automatique à l'information des membres des assemblées délibératoires, ceci dans un délai rapide, puisque l'information doit être communiquée au cours de la plus proche réunion du conseil municipal, du conseil général ou du conseil régional.

Actuellement, seules les dispositions de l'article 7 de la loi du 2 mars 1982 relatif au cas des budgets votés en retard, précisent expressément que l'avis rendu par la Chambre est un avis public qui peut donc être consulté par tout membre d'une assemblée délibérante mais également par tout citoyen de la collectivité locale.

Le projet de loi initial envisageait, en outre, le cas où l'information de l'assemblée délibérante ne serait pas respectée par l'exécutif local : dans ce cas, il était prévu que le représentant de l'État adresserait directement les documents en question *"à chacun des membres de l'assemblée délibérante"*.

• Le paragraphe II du présent article concerne la transparence des décisions prises par la chambre régionale des comptes en matière d'examen de la gestion d'une collectivité territoriale.

L'avant-dernier alinéa de l'article 87 précité porte sur l'examen de gestion. Celui-ci peut porter sur la collectivité territoriale elle-même, ou sur un établissement public ou encore sur un organisme non assujéti aux règles de la comptabilité publique, mais bénéficiant d'un concours important de la collectivité locale ou dont la collectivité locale détient une partie du capital.

Il était prévu, dans la rédaction issue de la loi du 2 mars 1982 précitée, que les *"observations définitives de la chambre régionale des comptes"* devaient être transmises à l'autorité territoriale concernée ainsi qu'au préfet.

La loi du 15 janvier 1990 a prévu, en outre, que ces observations définitives, qui peuvent porter sur la collectivité locale elle-même, un établissement public en dépendant, ou un organisme bénéficiaire d'une subvention, doivent être communiquées par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.

Le paragraphe II du présent article vise donc à préciser les modalités de cette communication : il prévoit que les observations de la juridiction financière devront faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la collectivité locale, et qu'elles seront jointes à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée.

Le projet de loi ne comportait pas de mesures relatives à l'intervention du préfet en cas de non respect des obligations légales par l'exécutif local.

• Enfin, le paragraphe III du présent article porte sur les avis émis par les chambres régionales des comptes à l'occasion de la passation de certains contrats par la collectivité locale.

Le dernier alinéa de l'article 87 précité dispose, en effet, que les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le préfet à la chambre régionale des comptes qui *"examine la convention"* et formule ses observations dans un délai d'un mois. Cet avis doit être transmis à la collectivité territoriale et au préfet.

Lorsque la chambre régionale des comptes est saisie, le maire ou son représentant peut, à sa demande, présenter oralement ses observations ou se faire assister, le cas échéant, de la personne de son choix.

Cette disposition a été introduite par l'article 47 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Le paragraphe III du présent article a donc pour objet de permettre que les observations de la chambre régionale des comptes sur les marchés ou conventions de marché soient transmises à l'assemblée délibérante de la collectivité locale dès la plus proche réunion.

Le projet de loi initial prévoyait par ailleurs que le préfet pourrait adresser ces observations à chacun des membres de l'assemblée délibérante si l'exécutif de la collectivité locale ne se conformait pas à son obligation. Cette disposition a été supprimée par l'Assemblée en première lecture.

II - APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme on l'a déjà examiné ci-dessus, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements déposés par sa Commission des lois supprimant l'intervention du préfet en cas de défaut de communication des avis de la chambre régionale des comptes et des arrêtés préfectoraux en matière de contrôle budgétaire et d'examen des marchés.

M. Yves Durand, rapporteur, a estimé inacceptable *"de présupposer dans la loi que les exécutifs locaux ne se conformeront pas à l'obligation qui leur est expressément imposée"* d'informer directement les membres de leur assemblée.

Le Gouvernement après avoir rappelé que son intention n'était pas de proposer un texte *"vexatoire"* envers les exécutifs locaux s'en est remis à la sagesse de l'Assemblée nationale sur ce point.

B. L'APPRECIATION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre rapporteur estime que les nouvelles dispositions s'inscrivent dans le sens de celles précédemment adoptées dans la loi d'orientation du 6 février 1992 précitée afin de renforcer la transparence des procédures budgétaires au niveau local.

S'agissant de la communication des observations des juridictions financières sur la gestion de la collectivité locale, le projet de loi entre dans le détail de la procédure de convocation des assemblées en mentionnant l'inscription obligatoire à l'ordre du jour des observations des chambres régionales des comptes et, simultanément, la transmission des documents en cause, à l'appui de la convocation.

La convocation doit, aux termes de l'article L. 121-10 du code des communes, être écrite et adressée au domicile des conseillers municipaux trois jours francs avant la réunion.

Ce dispositif apporte une garantie pour les membres de l'opposition au sein de l'assemblée délibérante qui sont ainsi assurés de

pouvoir disposer, par écrit, du texte des observations de la juridiction financière régionale.

La rédaction retenue peut avoir également une incidence importante en ce qui concerne le droit à communication pour tout citoyen des observations en question.

En effet, d'une manière générale, s'agissant des travaux de la Cour des comptes, *l'article 9 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes*, dispose que les dispositions relatives à la communication des documents administratifs prévues par la loi 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 mesures d'instruction, rapports et diverses communications de la Cour des comptes".

S'agissant des chambres régionales des comptes, *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*, précise que "*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 du 22 juin 1967 attribue aux magistrats de la Cour des comptes*". Il indique par ailleurs que la Chambre régionale des comptes prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations.

La question se pose donc de savoir si tout citoyen peut demander communication des observations d'une Chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité locale comme il peut le faire pour tout procès-verbal d'une délibération du conseil municipal.

Le Conseil d'Etat a estimé en effet que lorsqu'une délibération adopte un projet, dont le texte n'est pas repris dans la délibération elle-même, le droit de communication relatif à la délibération porte le droit de prendre connaissance du projet adopté (Conseil d'Etat, 10 janvier 1940, Thomas).

Bien que la question ne semble pas avoir été tranchée à ce jour par la jurisprudence, un citoyen pourrait être amené à demander la copie des observations des chambres régionales des comptes, en particulier si celles-ci sont mentionnées dans le procès-verbal de la délibération de la collectivité locale.

La disposition nouvelle de la loi précisant que les observations relatives à la gestion font l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et que, par ailleurs, elles sont jointes à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée, fournirait un argument à l'appui du requérant qui ferait valoir que les observations

sont indissociables de la délibération de la collectivité locale et, qu'à ce titre, elles entrent dans le champ du droit à communication au même titre que la délibération elle-même.

L'ensemble du dispositif proposé dans le présent article va dans le sens d'une plus grande transparence des décisions des juridictions financières vis-à-vis des élus locaux.

La modification apportée par l'Assemblée nationale aux paragraphes II et III qui vise à éviter de faire peser une suspicion *a priori* sur les exécutifs locaux, en prévoyant l'intervention du préfet, apporte une amélioration importante à la rédaction de l'article.

Décision de la Commission : Votre Commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 54

Inexécution des décisions de justice par les personnes morales de droit public

Commentaire : Le présent article, supprimé par l'Assemblée nationale en première lecture, a pour objet de définir, en un article unique, la définition de l'infraction justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière en matière d'inexécution d'une décision de justice. Cet article reprend diverses dispositions déjà prévues dans le cadre de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Trois types d'agissements sont définis comme une infraction au sens du présent article :

- la violation des dispositions faisant obligation aux organismes publics d'exécuter, dans un délai de 4 mois, les décisions de justice les condamnant au paiement d'une somme d'argent (article 1er de la loi du 16 juillet 1980),

- la condamnation de la collectivité locale au paiement d'une astreinte en raison de l'inexécution totale, partielle ou tardive, d'une décision de justice,

- tout préjudice subi par un organisme public en raison de l'inexécution d'une décision de justice.

En première lecture, l'Assemblée nationale a repris les dispositions du présent article à l'article 55 ci-dessous, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière, en ne retenant toutefois que deux catégories d'actes susceptibles d'être qualifiés d'infraction :

- l'inexécution, dans le délai légal, de la décision de justice, condamnant la collectivité locale au paiement d'une somme d'argent,

- la condamnation d'une collectivité locale au paiement d'une astreinte.

I - LA SITUATION ACTUELLE

• *La loi du 16 juillet 1980 précitée* impose un délai de 4 mois pour l'exécution d'une décision de justice condamnant l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent.

En cas de non respect du délai, elle définit une procédure d'ordonnancement obligatoire des dépenses prévues dans la décision de justice.

Cette procédure se différencie de la procédure de droit commun de mandatement d'office d'une dépense obligatoire prévu aux articles 11 et 12 de la loi du 2 mars 1982 précitée.

L'article 98 de la loi du 2 mars 1982 dispose, à cet égard, "que les dispositions des articles 11 et 12 ne sont pas applicables à l'inscription et au mandatement d'office des dépenses obligatoires résultant pour une collectivité territoriale d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée". Il précise que "ces opérations demeurent régies par la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980".

L'article premier de la loi du 16 juillet 1980 précitée comprend trois paragraphes, portant respectivement sur la procédure applicable à l'Etat, celle applicable aux collectivités locales et aux établissements publics, et sur la saisine de la Cour de discipline budgétaire en cas d'inobservation de ces prescriptions.

- Le premier paragraphe prévoit la procédure d'ordonnancement automatique applicable à l'Etat dans un délai de 4 mois, ou de 6 mois en cas d'insuffisance de crédits disponibles, à compter de la notification de la décision de justice.

- Le paragraphe II porte sur la procédure applicable aux collectivités locales et aux établissements publics, en recourant à une rédaction antérieure à l'application des lois de décentralisation.

Il dispose que, lorsqu'une décision juridictionnelle passée en forme de chose jugée (1) a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de 4 mois à compter de la décision de justice.

1. C'est-à-dire pour laquelle les délais légaux de recours sont expirés, ou qui a déjà fait l'objet d'un recours.

A défaut de mandatement ou d'ordonnancement "*l'autorité de tutelle*" procède au mandatement d'office de la dépense.

Par ailleurs, en cas d'insuffisance de crédits, "*l'autorité de tutelle*" adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires.

Si l'organe délibérant de la collectivité n'a pas "*dégagé ou créé*" ces ressources, "*l'autorité de tutelle y pourvoit*" et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.

- Le paragraphe III de l'article premier précité porte sur la saisine de la Cour de discipline budgétaire. Il dispose qu'en cas de manquement aux dispositions ci-dessus, les personnes justiciables de la Cour de discipline budgétaire, au sens de *l'article premier de la loi du 25 septembre 1948*, sont passibles des peines prévues à l'article 5 de la loi en question. L'article 5 prévoit une peine d'amende qui ne peut être inférieure à 200 francs et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.

Il convient d'observer que dans le droit applicable actuellement, les maires, présidents de conseil général et présidents de conseil régional ne sont pas passibles de la Cour de discipline budgétaire au sens de *l'article premier de la loi du 25 septembre 1948*.

Le paragraphe III ci-dessus prévoit enfin que le requérant, c'est-à-dire le justiciable lésé par l'inexécution, a qualité pour saisir la Cour par l'intermédiaire de l'organe du ministère public. La Cour, en effet, ne peut être saisie par ces personnes limitativement énumérées à l'article 16 de la loi du 25 septembre 1948 précitée : présidents des assemblées parlementaires, le Ministre et la Cour des comptes.

• Par ailleurs, la loi du 16 juillet 1980 précitée a rompu avec un principe traditionnel du droit administratif français en autorisant le juge administratif, dans certaines conditions définies par la loi, à condamner l'administration au paiement d'une astreinte c'est-à-dire d'une somme d'argent proportionnelle au nombre de jours de retard constatés pour l'exécution d'une décision de justice.

L'astreinte présente toutefois la particularité de ne pouvoir être prononcée que par le Conseil d'Etat. Son produit peut être versé soit au requérant, soit en partie au fonds d'équipement des collectivités locales.

A cet égard, l'article 7 de la loi du 16 juillet 1980 précitée, insère un article 6 bis à la *loi du 25 septembre 1948, portant création de la Cour de discipline budgétaire et financière*, de manière à ce que les personnes responsables de la condamnation d'une collectivité

publique au paiement d'une astreinte puissent être traduites devant la Cour de discipline budgétaire.

L'article 6 bis en question dispose que les personnes passibles de la Cour -formulation qui exclut les responsables élus des collectivités locales- dont les "agissements" auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public (...) à une astreinte "en raison de l'inexécution totale ou partielle, ou de l'inexécution tardive d'une décision de justice" seront passibles d'une amende.

Le montant de l'amende est fixé au minimum à 500 francs et, au maximum, au montant du traitement brut annuel perçu à la date où "la décision de justice aurait dû recevoir exécution".

Telles sont les dispositions applicables actuellement en matière d'inexécution des décisions de justice.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

A. LE PROJET DE LOI INITIAL

Le présent article reprend, en les modifiant légèrement, les dispositions actuellement applicables afin de définir, dans un article unique, les infractions relatives à l'inexécution d'une décision de justice.

Aux termes de l'article 54 du projet de loi initial, constituent des infractions passibles de la Cour de discipline budgétaire deux catégories d'agissements :

- tout d'abord, la violation des dispositions résultant des dispositions relatives au I (*Etat*) et au II (*collectivités locales et établissements publics*) de l'article premier de la loi n° 80-536 du 16 juillet 1980 précitée déjà examiné ci-dessus. On rappellera que cette situation résultait déjà du III de l'article premier en question, même si la rédaction retenue ne prenait pas expressément la notion "d'infraction" ;

- ensuite, les agissements ayant entraîné, en raison de l'inexécution d'une décision de justice administrative, soit la condamnation au paiement d'une astreinte par le Conseil d'Etat, soit tout autre préjudice pour l'Etat ou un autre organisme public.

Cette rédaction présente plusieurs différences par rapport à la rédaction actuelle de l'article 6 bis de la loi du 23 juillet 1948 examiné ci-dessus.

Tout d'abord, il est fait référence uniquement à l'inexécution des "décisions rendues par une juridiction administrative" alors que l'article 6 bis précité, renvoie à "l'inexécution d'une décision de justice" sans précision particulière.

Ensuite, l'article prévoit un cas supplémentaire, à savoir les agissements ayant entraîné, du fait de l'inexécution, "tout autre préjudice" pour l'Etat ou la personne morale concernée.

Cette rédaction apparaît relativement imprécise : elle semble pouvoir recouvrir, le cas échéant dans le cadre du contentieux administratif des contrats, les pénalités imputables en cas de retard de paiement d'un marché public, encore que ces dernières relèvent soit du niveau infra-législatif, soit des clauses contractuelles elles-mêmes de la convention.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a préféré supprimer le présent article pour deux raisons :

Tout d'abord, le caractère imprécis et trop général de la notion de "préjudice subi par la collectivité publique du fait de l'inexécution de la décision de justice".

Ensuite, l'incohérence constatée notamment sur le montant des amendes applicables, du fait de l'absence d'abrogation des dispositions applicables aux termes de la loi du 16 juillet 1980 précitée.

L'Assemblée nationale a repris les dispositions principales du présent article, à l'article 55 ci-dessous, en prévoyant que les élus locaux sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire :

- lorsqu'ils ont commis l'infraction visée au III de l'article premier de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précitée (non respect du délai de 4 mois),

- ou celle visée à l'article 6 bis de la loi du 23 septembre 1948 précitée (paiement d'une astreinte).

L'Assemblée nationale a donc renvoyé à l'article 55 les dispositions applicables en matière d'inexécution de justice.

III - APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

Le Gouvernement, dans son projet de loi initial, a repris en fait la rédaction telle qu'elle était prévue dans le projet de loi portant réforme de la Cour de discipline budgétaire présenté par M. Michel Rocard, alors premier ministre, et en définitive jamais discuté (1). Toutefois, il a omis d'abroger, comme le prévoyait le projet de loi en question, les dispositions diverses redondantes de la loi du 25 septembre 1948 précitée. Ceci semble confirmer la rapidité avec laquelle a été réalisé le catalogue de mesures disparates du projet de loi relatif à la prévention de la corruption qui nous est proposé.

Par ailleurs, le projet de texte qui nous est soumis laisse en l'état les dispositions du paragraphe II de l'article premier de la loi du 16 juillet 1980 précitée portant sur le mandatement d'office des sommes dues au titre d'une décision de justice. Il ne procède pas à la mise à jour que nécessite à l'évidence l'entrée en vigueur des lois de décentralisation en ce domaine.

Décision de la Commission : Votre commission, qui a approuvé l'inclusion dans l'article 55 des cas de saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière, vous demande de maintenir la suppression du présent article.

1. Projet de loi n° 1189 (1990-1991) portant réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière.

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 55

Mise à jour des dispositions relatives au mandatement d'office en matière d'exécution des décisions de justice

Commentaire : Le présent article additionnel, que votre Commission vous propose d'adopter a pour objet de mettre en conformité, avec les principes posés par les lois de décentralisation, les dispositions relatives aux collectivités locales, prévues dans la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

• Le paragraphe II de l'article 1er de la loi du 16 juillet 1980 précitée porte à la fois sur les collectivités locales et les établissements publics y compris les établissements publics nationaux.

- Celui-ci prévoit tout d'abord que, lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée (c'est-à-dire un arrêt en appel ou pour lequel le délai d'appel est expiré), porte condamnation au paiement d'une somme d'argent, cette somme doit être mandatée dans un délai de quatre mois. A défaut "*l'autorité de tutelle*" procède au mandatement d'office de la dépense.

- Par ailleurs, l'article mentionne le cas de l'insuffisance de crédits : en effet, chaque dépense doit être payée sur un chapitre déterminé qui fait l'objet d'une inscription limitative de crédits lors du vote du budget. Le comptable ne peut payer au-delà des crédits ouverts.

En cas d'insuffisance de crédits, l'article 1er précité indique que "*l'autorité de tutelle*" adresse à la collectivité locale une mise en demeure de créer les ressources nécessaires.

Si l'organe délibérant de la collectivité n'a pas dégagé ou créé les ressources, "*l'autorité de tutelle y pourvoit et procède s'il y a lieu au mandatement d'office*".

• La procédure ainsi définie diffère de celle prévue à l'article 11 de la loi du 2 mars 1982 précitée qui prévoit qu'il

appartient à la Chambre régionale des comptes, en cas de refus de la collectivité locale d'appliquer la mise en demeure, de demander au préfet d'inscrire d'office la dépense obligatoire et de proposer, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinés à couvrir la dépense obligatoire.

• Le dispositif du présent article additionnel qui se propose de mettre en conformité les dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitée avec le droit de la décentralisation a pour objet :

- d'une part, de remplacer pour les collectivités locales les termes "*d'autorité de tutelle*", par les termes de "*représentant de l'Etat dans le département*", conformément au principe de suppression des tutelles administratives, techniques et financières inscrit dans la loi du 2 mars 1982. La rédaction proposée tient compte du fait que les dispositions du II de l'article premier de la loi du 16 juillet 1980 précitée doivent demeurer applicables aux établissements publics nationaux,

- d'autre part, à prévoir l'intervention de la Chambre régionale des comptes pour présenter les propositions de modification du budget de la collectivité territoriale en cas d'insuffisance de crédits, conformément à la procédure retenue à l'article 11 de la loi du 2 mars 1982.

Dans son rapport au Président de la République de 1991, la Cour des comptes a estimé que *"l'harmonisation des procédures est souhaitable. Elle conduirait, en cas d'insuffisance de crédits, à saisir la chambre, y compris dans l'hypothèse où la somme à acquitter est fixée par une décision de justice passée en force de chose jugée. Cette compétence confiée à la Chambre simplifierait la tâche du créancier, et donnerait à ce dernier, comme au préfet et à la collectivité, des garanties équivalentes ou supérieures à celles qui sont en vigueur quant à l'analyse des situations juridique et budgétaire, et des conditions de rétablissement de l'équilibre"*.

L'amendement de votre Commission des finances répond à ce souci d'harmonisation des procédures tout en conservant la souplesse nécessaire pour donner une certaine rapidité à la procédure de mandatement d'office des décisions de justice à conséquence financière.

Décision de la Commission : Votre commission a adopté le présent article additionnel.

ARTICLE 55

Inclusion des élus locaux investis de fonctions exécutives dans le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire

Commentaire : Le présent article a pour objet de rendre les autorités territoriales justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en cas d'inexécution d'une décision de justice pécuniaire, en cas de condamnation de la collectivité locale au paiement d'une astreinte ou en cas de l'engagement de la responsabilité propre de l'ordonnateur à l'occasion de la réquisition du comptable public.

I - LA SITUATION ACTUELLE

L'article premier de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire détermine, tout d'abord, les personnes justiciables de la Cour de discipline budgétaire et vise expressément celles qui ne le sont pas.

Sont justiciables de la Cour :

- toute personne appartenant à un cabinet ministériel,**
- tout fonctionnaire ou agent de l'Etat ou d'une collectivité territoriale,**
- tout représentant d'un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes ou au contrôle d'une chambre régionale des comptes.**

En revanche sont exclus, à l'article premier précité, pour les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction lorsqu'elles sont l'accessoire obligé de leurs fonctions principales :

- les membres du Gouvernement,**
- les présidents de Conseil régional,**
- les présidents de Conseil général,**

- les maires,
- les présidents élus de groupements ou syndicats de collectivités territoriales,
- les vice-présidents et autres membres des assemblées délibérantes agissant par délégation des autorités territoriales mentionnées ci-dessus.

Les irrégularités susceptibles d'être sanctionnées par la Cour de discipline budgétaire, telles qu'elles résultent de la loi du 13 juillet 1971, sont les suivantes :

- engagement d'une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses (*article 2*),
- imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédits (*article 3*),
- engagement de dépense sans délégation de signature (*article 4*),
- non respect des règles relatives à l'exécution des recettes ou dépenses des collectivités publiques ou de la gestion des biens leur appartenant (*article 5*),
- omission volontaire de transmission de renseignement à l'administration fiscale (*article 5 bis*),
- avantage injustifié procuré à autrui, ou méconnaissance des obligations légales, entraînant un préjudice pour le Trésor (*article 6*),
- agissements ayant donné lieu à la condamnation de la collectivité au versement d'une astreinte pour inexécution d'une décision de justice (*article 6 bis*).

La Cour de discipline budgétaire et financière est présidée par le premier président de la Cour des comptes et comprend, en outre, un président de section du Conseil d'Etat, deux conseillers d'Etat et deux conseillers-maîtres à la Cour des comptes.

Elle peut être saisie par les présidents des deux Assemblées, le Premier ministre, le ministre des finances, les ministres dans leur champ de compétence, la Cour des comptes, la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, ainsi que par le procureur général près la Cour des comptes qui peut saisir la Cour de sa propre initiative. En outre, l'article 37 du décret du 22 mars 1983 relatif aux Chambres régionales des comptes a prévu

que le ministère public des Chambres régionales des comptes informe le procureur général près la Cour des comptes des faits de nature à motiver la saisine de cette dernière juridiction.

Les sanctions prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière sont pécuniaires et ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire.

La Cour est tenue de présenter en principe chaque année un rapport au Président de la République publié au *Journal officiel* : quatre rapports ont été publiés seulement depuis 1948, en 1955, 1958, 1960 et 1963 (1).

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

Le présent article ne modifie pas l'article premier de la loi du 25 décembre 1948 précité qui demeurera donc en vigueur, y compris pour ses dispositions excluant, de manière générale, les responsables élus du champ de la Cour de discipline budgétaire et financière. Il définit les responsables élus des collectivités territoriales dont la responsabilité pourrait être engagée devant la Cour de discipline budgétaire.

Les responsables élus des collectivités territoriales, visés dans le présent article, sont les suivants :

- les présidents de Conseil régional et les membres du Conseil régional agissant par délégation du président,
- le président du conseil exécutif de Corse,
- le président du Conseil général,
- les présidents élus de groupements de collectivités territoriales et de syndicats mixtes,
- les membres des assemblées délibérantes agissant par délégation des responsables cités ci-dessus.

Il est prévu enfin que le montant maximum de l'amende pourra atteindre 5.000 francs ou le montant annuel brut de l'indemnité de fonction qui leur était allouée à la date de l'infraction, si ce montant excédait 5.000 francs.

1. *Journal officiel* des 1er mars 1955, 5 avril 1959, 3 août 1960 et 26 mars 1963.

L'article vise deux hypothèses dans lesquelles les élus locaux mentionnés ci-dessus seraient susceptibles d'être traduits devant la Cour de discipline budgétaire : il s'agirait, soit du cas de l'inexécution d'une décision de justice, soit de l'engagement de la responsabilité propre de l'ordonnateur à l'occasion d'un ordre de réquisition.

1. L'inexécution d'une décision de justice

Le projet de loi initial renvoyait aux actes accomplis par les élus locaux dans l'exercice de leurs fonctions qualifiés d'infraction au sens de l'article 54 du texte initial.

Comme on l'a vu *supra*, l'infraction en cause vise, dans la rédaction du projet de loi initial, trois cas différents :

- l'inexécution d'une décision de justice condamnant au paiement d'une somme d'argent dans un délai de quatre mois à compter de sa notification,

- la condamnation d'un organisme public au paiement d'une astreinte,

- tout agissement relatif à l'inexécution d'une décision de justice ayant entraîné un préjudice pour la collectivité locale.

2. L'engagement de la responsabilité à l'occasion d'un ordre de réquisition

Le présent article prévoit que seront justiciables de la Cour de justice budgétaire et financière, les ordonnateurs des collectivités locales lorsqu'ils auront engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition.

Les contrôles opérés par le comptable public sur les paiements des collectivités locales sont prévus dans le cadre de la suppression de la tutelle financière prévue, s'agissant des communes, par l'article 15 de la loi du 2 mars 1982.

Il dispose que le comptable de la commune ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut

soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de la légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il doit motiver la suspension du paiement.

a) Les contrôles du comptable public

En matière de dépenses, les contrôles que le comptable doit assurer pour ne pas engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire sont définis par les *articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique.*

Le comptable est tenu de contrôler :

- la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué : il s'agit de vérifier si le mandat de paiement est bien signé par l'ordonnateur compétent ou si la délégation éventuelle est bien en vigueur ;

- la disponibilité des crédits : le mandat de paiement ne peut porter sur une somme supérieure à celle prévue dans le chapitre budgétaire ;

- l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ;

- le caractère libératoire du règlement : le comptable doit s'assurer que le mandatement est bien effectué au profit du créancier de la collectivité locale afin que celle-ci soit effectivement libérée de sa dette ;

- la validité de la créance : ce contrôle porte notamment sur la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires (1) et la production des pièces justificatives.

Le décret n° 83-16 du 13 janvier 1983 (modifié par le décret n° 88-74 du 21 janvier 1988) a fixé, de manière exhaustive et limitative, la liste des pièces justificatives des paiements, des communes, des départements, des régions et des établissements publics locaux.

Le comptable ne peut donc se livrer à un contrôle général de la légalité des dépenses ou des actes qui la justifie.

En application d'une jurisprudence constante de la Cour des comptes (*arrêt Marillier, 28 mai 1952*) et du Conseil d'Etat (*arrêt Balme, 5 février 1971*) le comptable ne peut se faire juge de la

1. Transmission de la délibération au préfet, notamment.

légalité interne (c'est-à-dire du contenu) des actes des collectivités et établissements publics locaux.

Le contrôle du comptable porte donc uniquement sur la régularité en la forme (légalité externe) des actes qui fondent et justifient la dépense.

A ce titre, le comptable doit vérifier :

- que les pièces justificatives émanent de la personne ou de l'organe compétent,
- que les pièces produites ont bien un caractère exécutoire,
- que le service fait est bien attesté par l'ordonnateur ou la personne compétente.

Un comptable n'est donc pas habilité à suspendre le paiement d'une dépense effectuée en vertu d'une décision illégale, mais exécutoire, c'est-à-dire d'une délibération régulière en la forme, mais contraire à une disposition législative et réglementaire. Le contrôle de la légalité interne appartient au préfet et au tribunal administratif.

Toutefois, aux termes d'une *circulaire des 18 juin et 12 septembre 1990*, le comptable doit signaler les illégalités constatées au comptable supérieur du Trésor (Trésorier Payeur Général ou Receveur des Finances) qui apprécie si ces informations peuvent être transmises au préfet, seul compétent pour déférer l'acte illégal devant le tribunal administratif.

b) La réquisition de paiement

L'article 15 de la loi du 2 mars 1982 précitée prévoit que, lorsque le comptable de la commune notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire peut lui adresser un ordre de réquisition.

Dans ce cas, le comptable s'y conforme aussitôt, sauf en cas :

- d'insuffisance de fonds communaux disponibles,
- de dépenses ordonnancées sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée,
- d'absence totale de justification du service fait,

- de défaut du caractère libératoire du règlement.

En dehors de ces quatre cas, le comptable est tenu d'exécuter l'ordre de réquisition : il est alors déchargé de sa responsabilité vis-à-vis du juge des comptes.

II - APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

Le débat sur l'extension de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière aux responsables des exécutifs locaux a déjà été abordé par la Haute Assemblée.

Le dispositif proposé dans le présent article n'est pas extrêmement éloigné sur le fond des principes qui avaient alors été dégagés par la Haute Assemblée lors de la discussion du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales en 1979 et des lois de décentralisation en janvier 1982.

• Ainsi, au cours de la discussion en 1979 du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales, le Sénat a adopté une disposition présentée par M. Lionel de Tinguy, au nom de la Commission des lois, maintenant les maires non justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière "à l'exception faite du cas où ces ordonnateurs ont fait usage du droit de réquisition".

Il était précisé que ces élus ne pouvaient être déférés à la Cour de discipline budgétaire et financière que par la Cour des comptes ou le procureur général près la Cour des comptes.

• En outre, le Sénat s'est prononcé en janvier 1982 sur une disposition de la loi du 2 mars 1982, qui prévoyait que les maires, leurs adjoints, les conseillers municipaux présidents et les ordonnateurs élus des établissements publics communaux et intercommunaux, seraient justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Il était prévu parmi les sanctions possibles, la suspension temporaire ou la révocation du mandat des intéressés.

Le Sénat s'était alors rallié à l'amendement défendu par M. Michel Giraud, rapporteur du projet de loi au nom de la Commission des lois, qui prévoyait de ne rendre justiciables les maires, présidents de Conseil général et présidents de Conseil

régional passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière, que dans l'hypothèse où ces personnes, agissant en tant qu'ordonnateurs ont fait usage du droit de réquisition et lorsqu'ils ont commis certaines infractions, à savoir, omettre d'effectuer certaines déclarations à l'administration fiscale, procurer un avantage injustifié à autrui ou entraîner le paiement d'une astreinte du fait de l'inexécution d'une décision de justice.

L'Assemblée nationale ayant rétabli son texte en deuxième lecture, le Sénat avait décidé, en deuxième lecture, de supprimer la disposition en cause. Le Gouvernement avait finalement choisi de ne pas demander le rétablissement de l'article en nouvelle lecture, confirmant ainsi implicitement le principe selon lequel les autorités territoriales ne sont responsables de leur gestion que devant leurs électeurs.

La disposition de l'article 15 de la loi du 2 mars 1982 précitée, prévoyant que l'ordonnateur "*engage sa propre responsabilité en cas de réquisition*", s'est donc trouvé dépourvu de sanction concrète autre que celle résultant du vote des électeurs.

Décision de la Commission : Votre commission a adopté trois amendements à cet article :

- le premier a pour objet de supprimer le terme "infraction" du dispositif légal, de viser uniquement les dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitée qui concernent les collectivités locales et, enfin, de préciser que la responsabilité de l'ordonnateur peut être engagée en cas de réquisition du comptable dans l'hypothèse où il a procuré un avantage injustifié à autrui ;

- les deux amendements suivants visent à exclure de la liste des exécutifs locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière afin de ne pas faire peser sur les maires des plus petites communes rurales la menace d'une saisine possible de la Cour de discipline budgétaire et financière compte tenu du rôle important joué par le comptable public lors de la préparation des budgets locaux et de l'exécution des dépenses publiques.

ARTICLE 56

Délit d'obstacle à l'exercice des pouvoirs des membres de la Cour des Comptes ou des Chambres régionales des comptes

Commentaire : Le présent article vise à qualifier de délit le fait de faire obstacle à l'exercice des pouvoirs attribués aux magistrats de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes.

I - LA SITUATION ACTUELLE

Le fait de faire obstacle à l'exercice des fonctions des membres de diverses commissions administratives indépendantes, dotées de pouvoirs de contrôle et d'enquête, peut donner lieu à une sanction pénale : tel est le cas pour la Commission des Opérations de Bourse (*article 10 de l'ordonnance du 28 septembre 1967*) ou du Conseil de la concurrence (*article 52 de l'ordonnance du 1er décembre 1986*).

En ce qui concerne les juridictions telles que la Cour des comptes ou les Chambres régionales des comptes, de telles dispositions n'existent pas, vraisemblablement parce que leurs attributions de contrôle se sont d'abord exercées sur des agents de l'Etat pouvant faire l'objet de sanctions disciplinaires ou sur des autorités sous tutelle.

Les pouvoirs d'enquête de la Cour des comptes qui peuvent porter sur les établissements publics, les entreprises nationales, les sociétés nationales, sociétés d'économie mixte ou entreprises publiques sont relativement larges. La Cour peut se faire communiquer tous documents relatifs à la gestion de ces organismes, exercer directement le droit de communication accordé aux agents des services financiers, entendre tout agent des services contrôlés, tout gestionnaire de fonds publics, et tout dirigeant d'entreprise publique. Des dispositions analogues sont applicables aux Chambres régionales des comptes.

II - LE DISPOSITIF PROPOSE

• Le paragraphe I de l'article porte sur la Cour des comptes. Il prévoit une amende de 100.000 francs, à titre de sanction, en cas d'obstacle à l'exercice des pouvoirs attribués à certains fonctionnaires de la Cour des Comptes.

Ce montant de l'amende peut paraître élevé au regard de celui applicable s'agissant du Conseil de la concurrence ou de la COB (5.000 francs à 50.000 francs).

Les membres de la Cour, composée du premier président, de présidents de chambre, de conseillers maîtres, de conseillers référendaires et d'auditeurs, ont la qualité de magistrats et demeurent inamovibles.

Les conseillers maîtres en service extraordinaire, dont le nombre est supérieur à dix, sont nommés par décret pris en conseil des Ministres pour une période de quatre ans non renouvelables (*article 4 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 précitée*).

Les rapporteurs sont des membres des corps et services de l'Etat mis à disposition de la Cour qui ne peuvent exercer d'activités juridictionnelles.

• Le paragraphe II du présent article concerne la chambre régionale des comptes. Les dispositions prévues sont analogues à celles prévues ci-dessus pour la Cour de comptes.

La rédaction retenue par le présent article prévoit de sanctionner le délit d'obstacle "*commis de quelque façon que ce soit*": votre rapporteur estime que cette rédaction est trop large. C'est pourquoi il préférerait que ne soient sanctionnés que les cas où le refus de réponse de la personne concernée relève bien d'une intention de sa part et non pas d'une simple erreur.

Décision de la Commission : Votre commission vous propose d'adopter deux amendements qui ont pour objet, par l'introduction d'un élément intentionnel, de limiter le délit d'obstacle aux seuls agissements commis sciemment par les personnes en cause.

ARTICLE 56 bis

Caractère contradictoire des audiences de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes

Commentaire : Le présent article, issu d'un amendement de M. René Dosière, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, prévoit que les décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des Chambres régionales des comptes sont délibérées à la suite d'une audience contradictoire.

I - LA SITUATION ACTUELLE

La procédure contentieuse en droit administratif diffère largement de celle appliquée en droit privé, dans la mesure où le droit administratif ne vise pas à résoudre des litiges entre personnes privées.

D'une manière générale, la procédure contentieuse administrative, marquée par l'importance des règles dégagées par la jurisprudence, est à la fois écrite, inquisitoire et secrète.

- Les parties en litige exposent leur conclusion et leurs arguments dans des mémoires écrits. Si certains textes ont prévu la faculté, notamment pour les avocats, de présenter des observations orales à l'audience, ces dernières ne sauraient en aucun cas remplacer l'argumentaire exposé dans le mémoires écrits des requérants.

- Ensuite, la procédure est inquisitoire ou inquisitoriale, car elle est organisée sous l'autorité du juge qui communique les pièces aux parties, détermine le délai de production des mémoires et prend d'éventuelles mesures d'instruction.

- Enfin, la procédure est secrète, ce qui signifie que les audiences ne sont pas publiques et que les tiers ne peuvent avoir accès au dossier jusqu'à la décision de justice.

Devant les juridictions financières, la procédure se caractérise par son caractère contradictoire (A) et la faculté ouverte au juge de procéder à des auditions (B).

A - LE CARACTERE CONTRADICTOIRE DE LA PROCEDURE

Les dispositions réglementaires applicables à la procédure devant les hautes juridictions financières permettent déjà de mettre en oeuvre une procédure contradictoire.

1. La Cour des comptes

S'agissant des attributions juridictionnelles de la Cour des comptes, *l'article 26 du décret n° 85-199 du 11 février 1985* dispose tout d'abord que la Cour des comptes *"rend de arrêts par lesquels elle statue à titre provisoire ou définitif"*. Il pose donc le principe dit du *"double jugement"*.

La Cour rend d'abord un jugement provisoire où figurent les soldes du compte et l'ensemble des observations que la Chambre fait au comptable sous la forme d'injonction. Le jugement donne également au comptable un délai de deux mois pour déférer aux injonctions.

Au vu de la réponse du comptable, la Cour se prononce par un jugement définitif qui :

- soit lève les injonctions, s'il y a été satisfait, donnant ainsi quitus au comptable de sa gestion,

- soit, met le comptable en débet, s'il n'a pas satisfait aux injonctions.

L'article 26 du décret du 11 février 1985 précité prévoit également que la procédure devant la Cour est écrite et qu'elle présente un caractère contradictoire. Il est indiqué enfin que le arrêts comprennent des dispositions provisoires qui enjoignent au comptable de rapporter toutes explications ou justifications à sa décharge. Le délai de communication ne peut être inférieur à un mois.

La procédure contradictoire signifie en l'espèce que le comptable doit toujours être mis en situation de pouvoir défendre sa gestion à la suite d'un jugement à caractère provisoire. En revanche, la Cour, lorsqu'elle délibère, procède souverainement, en l'absence du comptable concerné et à huis clos.

Concernant les attributions non juridictionnelles de la Cour des comptes qui s'expriment essentiellement, s'agissant des collectivités locales, par le rapport remis annuellement au Président de la République, l'article 11 de la loi n° 67-489 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, dispose que ce rapport, auquel sont jointes les réponses des représentants des collectivités territoriales intéressées est publié au *Journal Officiel*. Il est précisé que le délai de transmission des réponses à la Cour et les conditions de leur insertion doivent être fixées par décret en Conseil d'Etat.

Le décret du 11 février 1985 précité prévoit à cet effet (article 52) que les projets d'insertion dans le rapport intéressant les collectivités et organismes relevant de la compétence des Chambres régionales des comptes sont communiqués directement aux présidents des assemblées délibérantes des collectivités locales concernées qui adressent à la Cour, dans un délai de deux mois, leurs réponses accompagnées de toute justification utile. Ces réponses doivent obligatoirement être publiées au *Journal Officiel*. Pour les autres attributions de la Cour, le délai est généralement d'un mois.

On rappellera que la Cour des comptes dispose également d'autres pouvoirs de contrôle, à caractère non-juridictionnels, à savoir :

- les enquêtes demandées par les Commissions des finances du Parlement ;

- les observations émises dans le cadre de rapports particuliers sur la gestion d'un service public.

Le principe de la transmission préalable des observations de la Cour apporte une garantie pour la collectivité faisant l'objet d'observations, dans la mesure où la nature des réponses apportées peut conduire la Cour à modifier le contenu de ses observations d'ordinaire. Les remarques de la Cour, en raison de leur prestige, exercent toutefois une influence plus grande sur les lecteurs du rapport annuel que les réponses annexées au rapport émanant de ministères ou des collectivités territoriales.

La Cour prévoit toujours une formule indiquant que le texte publié du rapport annuel est arrêté au vu des projets d'observation communiqués au préalable aux intéressés, et après qu'il

eut été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci.

2. Les Chambres régionales des comptes

Le caractère contradictoire est inscrit dans les textes avec encore plus de vigueur pour les Chambres régionales des comptes que pour la Cour elle-même.

L'article 84 de la loi du 2 mars 1982 précité, dispose en effet que les jugements "avis, propositions, rapports et observations de la Chambre régionale des comptes sont délibérés collégalement selon une procédure contradictoire".

Les termes de "procédure contradictoire" résultent d'une modification introduite par *l'article 15 de la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relatives à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.*

En l'espèce, procédure contradictoire ne signifie pas que les audiences des Chambres régionales des comptes soient contradictoires, mais que les procédures permettent aux parties mises en cause de faire valoir leur point de vue avant que la juridiction n'adopte une décision définitive.

En matière juridictionnelle, *l'article 18 du décret du 22 mars 1983 précité, pose également le principe dit du "double jugement" en reprenant exactement les termes de l'article 26 du décret du 11 février 1985 précité.*

S'agissant des attributions non juridictionnelles, le droit est régi par *l'article 87 de la loi du 2 mars 1982, qui porte notamment sur les observations présentées par les Chambres en matière de gestion des collectivités territoriales. Celui-ci impose une procédure contradictoire à la fois orale et écrite.*

• S'agissant de l'entretien oral tout d'abord, il est précisé que les observations que la Chambre présente sur la gestion d'une collectivité territoriale ne *"peuvent être formulées sans un entretien préalable"* entre le magistrat rapporteur ou le président de la Chambre et l'ordonnateur de la collectivité locale (1). L'entretien précède donc obligatoirement les réunions collégiales de la Chambre sur les observations de gestion ; il ne se déroule pas avec la Chambre

1. En ce qui concerne le contrôle des sociétés d'économie mixte ou des organismes subventionnés par les collectivités locales, l'obligation est moins forte : l'audition est facultative.

réunie mais uniquement avec le magistrat rapporteur, voire le représentant de la Chambre.

• S'agissant de la procédure écrite, l'article 87 précité dispose que lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur ait été en mesure de leur apporter une réponse écrite.

S'agissant du rapport public de la Cour des comptes, il est prévu, en termes nuancés, à l'article 88 de la loi du 2 mars 1982 précitée que la Cour des comptes "informe" les collectivités locales des observations relatives à leur gestion qu'elle "envisage d'insérer" dans le rapport et les "invite" à lui faire part de leurs réponses.

Il convient enfin de remarquer qu'en matière de mandatement d'office d'une dépense obligatoire, de budget voté en retard ou en déséquilibre, ou de compte administratif en déficit, la décision prise, sous la forme d'un avis par la Chambre, ne donne pas lieu par elle-même à une procédure contradictoire. En revanche, la procédure débouche toujours sur une proposition à la collectivité locale qui est alors en mesure de corriger une inexactitude matérielle ou une erreur de droit.

B. LA FACULTE LAISSEE AU JUGE DE PROCEDER A DES AUDITIONS

Les juridictions financières, enfin, ont toujours la faculté de compléter la procédure contradictoire écrite par des auditions.

S'agissant de la Cour, l'article 9 de la loi du 22 juin 1967 précitée, dispose ainsi que tout représentant, administrateur foncitaire ou agent des organismes contrôlés "dont l'audition est jugée nécessaire a l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes".

Concernant les chambres régionales des comptes, l'article 5 de la loi du 1er juillet 1982 précitée stipule de même que 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 du 22 juin 1967 précitée attribue aux magistrats de la Cour.

Il s'agit d'un pouvoir d'audition qui est entièrement à la discrétion de la juridiction elle-même.

L'entretien peut se dérouler avec le magistrat rapporteur. Les intéressés peuvent être entendus, dans une séance non publique, par une section, voire par la Chambre toute entière.

En tout état de cause, la Chambre délibère sur le rapport et les propositions du magistrat rapporteur hors de la présence des représentants de la collectivité locale.

II - LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose que l'ensemble des décisions prises par la Cour des comptes (*paragraphe I du présent article*) ou par les Chambres régionales des comptes (*paragraphe II du présent article*) soient "délibérées" à la suite d'une audience contradictoire.

La nouvelle disposition s'ajouterait à la fin de celles actuellement prévues à l'article 9 de la loi du 12 juin 1967 précitée et à l'article 6 de la loi du 10 juillet 1982 précitée qui portent sur les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de la Cour des comptes.

Les articles en question disposent que les juridictions financières sont habilitées à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des organismes contrôlés, que le secret des investigations et des observations est assuré concernant divers sujets sensibles tels que la défense nationale et, enfin, que les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats et rapporteurs de la Cour.

Le délibéré à la suite d'une audience contradictoire s'appliquerait aussi bien aux décisions juridictionnelles des juridictions financières (les jugements) qu'à leurs décisions prises dans le cadre de leurs attributions administratives (avis, propositions, rapports et observations).

Selon M. René Dosière, auteur du projet d'amendement, repris par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, sous réserve de la suppression relative au caractère public de l'audience contradictoire, l'objectif serait d'éviter qu'il n'y ait pas de "véritable contradiction" lorsque les magistrats se réunissent ensemble "pour se prononcer sur les observations qui seront adressés aux collectivités" et donc d'imposer, pour les affaires importantes, "la présence d'un représentant de la collectivité qui pourra oralement développer son argumentation".

M. Dosière estime que la vision des hautes juridictions financières "*souvent très comptable*" est fondée sur des documents qui "*n'évoquent qu'imparfaitement l'objectif global de la gestion municipale*".

III - APPRECIATION DU DISPOSITIF PROPOSE

Les juridictions administratives ont développé de manière autonome, à travers leur jurisprudence, le principe du respect des droits de la défense qui apporte des garanties importantes au justiciable.

En principe, les parties au litige ou les personnes intéressées doivent avoir la possibilité de prendre connaissance de toutes les pièces contenues dans leur dossier ; les personnes mises en cause doivent présenter leur défense au moyen de mémoires et d'observations.

La mesure proposée dans le présent article apparaît inadaptée à l'objet même de l'action des juridictions financières : ces dernières ne jugent pas une personne, mais les comptes d'un comptable ou la gestion d'une collectivité. Il ne s'agit donc pas d'un procès entre deux personnes devant un juge, comme semble vouloir le suggérer le terme d'audience, ni de poursuite mettant en cause le Parquet ou des parties civiles face à un accusé.

La mesure aboutirait donc, à l'inverse de l'intention louable poursuivie par les auteurs de l'amendement, à améliorer les droits de la défense, à "*solenniser*" à l'extrême la procédure devant la Cour ou les Chambres régionales des comptes, à lui donner ainsi un caractère de procédure pénale qu'elle n'a pas aujourd'hui, et, en définitive, à jeter la suspicion sur les élus locaux.

Enfin, imposer la tenue d'une audience publique contradictoire à toutes les activités de la Cour ou des Chambres, qu'il s'agisse de leurs attributions juridictionnelles de juge des comptes, de contrôle du respect des règles budgétaires ou de contrôle de gestion, entraînerait plusieurs milliers d'audiences chaque année au risque d'engorger ces institutions et de paralyser leur fonctionnement.

Décision de la Commission : Pour ces raisons, votre commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de cet article.

Article 56 ter

Audition des personnes concernées par les délibérations des juridictions financières

Commentaire : Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, a pour objet de permettre aux personnes représentant les organismes contrôlés par la Cour des comptes ou les Chambres régionales des comptes d'être entendues par les juridictions financières sur leur demande et non plus sur la seule initiative de celles-ci.

La Cour des comptes ou les Chambres régionales des comptes disposent du pouvoir de convoquer les représentants ou fonctionnaires des collectivités, établissements publics ou organismes qu'elles contrôlent.

Actuellement, la convocation des personnes concernées est laissée à l'initiative de la Cour ou de la Chambre.

Le présent amendement, proposé par le Gouvernement comme solution alternative à l'amendement proposé par M. Dosière devenu l'article 54 bis ci-dessus, vise à renforcer les droits de la défense en permettant aux différents justiciables concernés de présenter oralement leurs observations devant la Cour ou les Chambres régionales des comptes dès lors qu'ils en auront fait la demande.

• S'agissant de la Cour des comptes, l'article 9 de la *loi du 22 juin 1967 précitée* dispose que tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agents des services, établissements et organismes contrôlés, ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant 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 nécessaire à l'obligation de répondre à la convocation de la Cour des comptes*".

Le paragraphe I du présent article propose de préciser que chacune des personnes visées ci-dessus "*peut être entendue*" sur sa demande.

• S'agissant de la **Chambre régionale des comptes**, 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* prévoit des dispositions analogues à celles prévues pour la Cour des comptes.

Sont visées les personnes suivantes :

- les représentants, administrateurs, fonctionnaires ou agents des collectivités, établissements, sociétés, groupements et organismes contrôlés ;

- pour les besoins du contrôle, les représentants ou agents de l'Etat en fonction dans le ressort de la Chambre régionale des comptes ou les membres des services d'inspection et de contrôle ; chacune des personnes visées plus haut dont l'audition est jugée nécessaire a obligation de répondre à la convocation de la Chambre.

Le paragraphe II du présent article prévoit de même que ces personnes peuvent être entendues par la Chambre régionale des comptes.

Il convient de remarquer que, tant pour la Cour que pour les Chambres, les différentes personnes mentionnées "peuvent" être entendues : les juridictions financières conservent le pouvoir d'apprécier la suite qu'elles donneront à la demande d'audition dont elles sont saisies. Cette prudence semble justifiée par le fait que les juridictions financières doivent demeurer en mesure d'apprécier si la demande d'audition est bien en rapport avec les dossiers qu'elles suivent et à quel niveau (Cour ou Chambre réunie ou rapporteur) doit se dérouler l'audition.

Décision de la Commission : Votre Commission a adopté un amendement tendant :

- d'une part, à transformer la possibilité par toute personne en cause d'être entendue par la juridiction financière en un véritable droit à audition ;

- et, d'autre part, à insérer, pour les chambres régionales des comptes, ce droit nouveau dans l'article 84 de la loi du 2 mars 1982 précitée, qui prévoit que les décisions des Chambres régionales des comptes sont délibérées et adoptées collégalement selon une procédure contradictoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 novembre, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen de certaines des dispositions du projet de loi n° 10 (1992-1993), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques sur le rapport de M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis.

M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis, a présenté les six articles inclus dans le champ de la saisine de la commission, qui portent respectivement sur la transparence des décisions prises par les chambres régionales des comptes, le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière et la procédure applicable devant les juridictions financières.

S'agissant des dispositions faisant obligation de communiquer aux assemblées délibérantes les avis émis par les chambres régionales des comptes en matière de contrôle budgétaire et de conventions de marchés publics ainsi que d'inscrire à l'ordre du jour les observations émises en matière de gestion de la collectivité territoriale ou d'organismes rattachés, le rapporteur pour avis a souligné que ces dispositions s'inscrivaient dans le fil des mesures adoptées dans la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, pour améliorer l'information des élus et des citoyens.

Concernant les dispositions du projet de loi qui rendaient les responsables des exécutifs locaux passibles de la Cour de discipline budgétaire et financière en cas d'inexécution des décisions de justice ou lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition de leur comptable, M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis, a remarqué que des dispositions analogues, destinées à protéger les élus de certains errements, avaient été envisagées, notamment au Sénat, lors de la discussion des lois de décentralisation. Il a toutefois souligné que de telles dispositions n'étaient pas nécessairement utiles pour les petites communes rurales en raison du rôle important joué par le comptable public en matière de préparation du budget et de contrôle des dépenses publiques.

S'agissant des dispositions introduites à l'initiative de l'Assemblée nationale, conférant un caractère contradictoire à l'audience devant les hautes juridictions financières, dans tous les domaines de leur activité, M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis, s'est inquiété du risque de "solennisation" de telles audiences, qui s'apparenteraient à celles relevant de la procédure pénale, au détriment des élus locaux eux-mêmes. Afin de répondre à l'objectif poursuivi par l'Assemblée nationale, il s'est toutefois prononcé en faveur d'un dispositif qui permettrait à toute personne d'être automatiquement entendue à sa demande par la juridiction financière, lorsqu'elle est concernée par une décision de celle-ci.

A l'issue de cette présentation, M. Christian Poncelet, président, a rappelé que les amendements relatifs à la procédure suivie devant les hautes juridictions financières avaient reçu l'approbation des magistrats de la Cour des comptes.

M. Jacques Oudin a estimé que les avis mis sur les articles dont la commission était saisie ne préjugent pas de l'appréciation portée sur l'ensemble du texte relatif à la prévention de la corruption, qui comporte, par ailleurs, de nombreuses autres dispositions qu'il a estimées contestables.

M. Michel Charasse s'est inquiété de la gravité des conséquences financières de certaines décisions de justice, notamment en matière de réintégration des fonctionnaires révoqués. Il a estimé anormal que certaines décisions privilégient l'examen des conditions de régularité en la forme sur le fond de l'instance. Il a également observé que l'introduction des audiences contradictoires systématiques devant les juridictions financières alourdirait la procédure au risque de paralyser ces institutions.

M. Jean Arthuis, rapporteur général, s'est interrogé sur les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire en France.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles inclus dans le champ de sa saisine.

La commission a adopté sans modification l'article 52 (transmission aux assemblées délibérantes des collectivités locales des avis et observations des chambres régionales des comptes).

Puis la commission a adopté un amendement insérant un article additionnel avant l'article 55, visant à mettre en conformité avec les lois de décentralisation, les dispositions concernant les collectivités locales inscrites dans la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

A l'article 55 (inclusion des élus locaux investis de fonctions exécutives dans le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière), la commission a adopté, après intervention de MM. Christian Poncelet, président, Jean Arthuis, rapporteur général, Michel Charasse, Jacques Oudin et Jacques Mossion, rapporteur pour avis :

- un amendement tendant à supprimer l'emploi du terme infraction et à préciser que les irrégularités susceptibles d'être sanctionnées, en cas de réquisition du comptable public par l'ordonnateur, sont celles qui ont procuré un avantage injustifié à autrui ;

- un amendement tendant à ne pas rendre justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les maires des communes de moins de 500 habitants ;

- un amendement excluant les présidents de groupements de communes dont la population n'excède pas 500 habitants du champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière.

A l'article 56 (délict d'obstacle à l'exercice des pouvoirs des membres de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes), la commission a adopté deux amendements visant à sanctionner les cas de délict d'obstacle non pas commis "de quelque façon que ce soit", mais commis "sciemment".

A l'article 56 bis (caractère contradictoire des audiences de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes), après intervention de M. Michel Charasse et de M. Jacques Mossion, rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement prévoyant que les personnes concernées sont entendues à leur demande par la Cour des comptes ou par la chambre régionale des comptes.

Puis la commission a adopté un amendement de suppression de l'article 56 ter (audition des personnes concernées par les délibérations des juridictions financières).

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article 55

Amendement - Avant l'article 55 insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le II de l'article premier de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public est ainsi modifié :

I. - Dans la seconde phrase du premier alinéa, après les mots : "dans ce délai," sont insérés les mots : "le représentant de l'Etat dans le département ou"

II. - Le second alinéa est ainsi rédigé :

"En cas d'insuffisance de crédits, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires ; si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité de tutelle y pourvoit, sur proposition de la chambre régionale des comptes pour les collectivités locales, et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office."

Article 55

Amendement - Rédiger ainsi le premier alinéa du présent article :

"Sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, à raison des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions lorsqu'ils ont enfreint les dispositions du II de l'article premier de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 précitée ou celles visées à l'article 6 bis de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à

sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire ou lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, conformément aux articles 15 ou 55 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée ou à l'article 21-3 de la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et qu'ils ont enfreint les dispositions de l'article 6 de la loi du 25 septembre 1948 précitée :

Article 55

Amendement - Rédiger ainsi l'antépénultième alinéa de cet article :

- les maires des communes de 500 habitants et plus et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L.122-11 et L.122-13 du code des communes, les adjoints et autres membres du conseil municipal de ces communes ;

Article 55

Amendement - Dans l'avant-dernier alinéa de cet article, après les mots :

groupements de collectivités territoriales

insérer les mots :

de plus de 500 habitants

Article 56

Amendement - Dans le texte proposé par le I de cet article pour compléter l'article 9 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes, remplacer les mots :

, de quelque façon que ce soit,

par le mot :

sciemment

Article 56

Amendement - Dans le texte proposé par le II de cet article pour compléter l'article 5 de la loi n° 82-594 du 10 juillet 1982 relative aux chambres régionales des comptes, remplacer les mots :

, de quelque façon que ce soit,

par le mot :

sciemment

Article 56 bis

Amendement - Supprimer cet article.

Article 56 ter

Amendement - Rédiger comme suit cet article :

I - L'avant-dernier alinéa de l'article 9 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 précitée est complété par une phrase ainsi rédigée :

"Il est entendu à sa demande."

II - Le deuxième alinéa de l'article 84 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée est complété par les mots suivants :

", au cours de laquelle les personnes en cause sont entendues à leur demande."

Annexe

Textes de référence

• Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions

Article 15 - Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.

Lorsque le comptable de la commune notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds communaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement.

L'ordre de réquisition est notifié à la Chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

Article 55 - Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Lorsque le comptable suspend le paiement, il est tenu de motiver sa décision.

Lorsque le comptable du département notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le président du Conseil général peut lui adresser un ordre de réquisition. Le comptable s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds départementaux disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement.

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, un décret fixera la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement.

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.

Les comptes des communes ou groupements de communes dont la population n'excède pas 2 000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 2 millions de francs ainsi que ceux de leurs établissements publics, font l'objet, sous réserve des alinéas ci-après, d'un apurement administratif par les trésoriers-payeurs généraux ou les receveurs particuliers des finances.

Les décisions d'apurement assorties le cas échéant de toute observation pouvant entraîner la mise en débet du comptable sont transmises par le trésorier-payeur général ou le receveur particulier des finances à la chambre régionale des comptes. La mise en débet du comptable ne peut être prononcée que par la chambre régionale des comptes.

Pour les comptes soumis au régime de l'apurement administratif et qui ne font pas l'objet d'observations sous réserve des recours éventuels et du droit d'évocation de la chambre régionale des comptes, les arrêtés des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers des finances emportent décharge définitive du comptable.

Le trésorier-payeur général et le receveur particulier des finances adressent à la chambre régionale des comptes tous les arrêtés de décharge qu'ils ont pris. La chambre régionale des comptes peut exercer son droit d'évocation et de réformation sur les arrêtés visés au quatrième alinéa du présent article dans le délai de six mois à dater de leur notification au comptable.

Pour les collectivités territoriales et établissements publics locaux dont elle assure le jugement effectif des comptes du comptable en application des alinéas précédents, la chambre régionale des comptes 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 de l'emploi régulier 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.

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 supérieur à 10 000 francs 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.

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 septième 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.

Les organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et qui bénéficient d'un concours financier excédant les seuils mentionnés aux septième et huitième alinéas du présent article 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 Ier, 51 et 52 du titre II et 83 du titre III de la présente loi.

Elle examine la gestion des collectivités territoriales. Les observations qu'elle présente en ce domaine ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et l'ordonnateur de la collectivité territoriale concernée. Elle examine en outre la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux alinéas sept à dix ci-dessus. Les observations qu'elle présente à cette occasion peuvent être précédées d'un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre et un dirigeant de la personne morale contrôlée, mandaté à cet effet par celle-ci. Lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur, et celui qui était en fonctions au cours de l'exercice précédent, aient été en mesure de leur apporter une réponse écrite. La chambre régionale des comptes prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses investigations. Elle peut également assurer ces vérifications sur demande motivée soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale. Les observations qu'elle présente à cette occasion sont communiquées à l'autorité territoriale concernée, aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes concernés

ainsi qu'au représentant de l'Etat. Dans ce cas, il est fait application des dispositions de l'avant-dernier alinéa du présent article.

Les observations définitives adressées aux représentants des établissements, sociétés, groupements et organismes mentionnés aux septième à dixième alinéas ci-dessus sont également transmises à l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.

Les observations définitives formulées par la chambre régionale des comptes sur la gestion d'une collectivité territoriale ou de l'un des organismes mentionnés à l'alinéa précédent sont communiquées par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.

Les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le représentant de l'Etat dans le département à la chambre régionale des comptes. Il en informe l'autorité territoriale concernée. La Chambre régionale des comptes examine cette convention. Elle formule ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. L'avis de la Chambre régionale des comptes est transmis à la collectivité territoriale ou à l'établissement public intéressé et au représentant de l'Etat. Les dispositions de l'article 13 de la présente loi sont applicables.

• **Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public**

Article 1er-I.- Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'Etat au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice.

Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de six mois à compter de la notification.

A défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement.

II.- Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit

être mandatée ou ordonnancée dans un délai de quatre mois à compter de la notification de la décision de justice. A défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

En cas d'insuffisance de crédits, l'autorité de tutelle adresse à la collectivité ou à l'établissement une mise en demeure de créer les ressources nécessaires : si l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement n'a pas dégagé ou créé ces ressources, l'autorité de tutelle y pourvoit et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office.

III.- En cas de manquement aux dispositions des paragraphes I et II ci-dessus relatives à l'engagement et à l'ordonnancement des dépenses, les personnes visées à l'article premier de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée relative à la Cour de discipline budgétaire et financière sont passibles des peines prévues à l'article 5 de ladite loi. Par dérogation à l'article 16 de cette même loi, le créancier a qualité pour saisir la Cour par l'organe du ministère public auprès de ladite Cour.

• Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une cour de discipline budgétaire.

Article 1er.- Est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière :

- toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ;

- tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, tout agent d'une collectivité territoriale, d'un groupement ou syndicat de collectivités territoriales ;

- tout représentant, administrateur ou agent de organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes.

Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions :

- les membres du Gouvernement ;

- les présidents de Conseil régional et, quand il agissent dans le cadre des dispositions du cinquième alinéa de l'article 37 de la loi n° 86-16 du 6 janvier 1986 relative à l'organisation des régions et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des Conseils généraux, les vice-présidents et autres membres du Conseil régional :

- les présidents de Conseil général et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 31 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 précitée, les vice-présidents et autres membres du Conseil général ;

- les maires et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 122-11 et L. 122-13 du code des communes, les adjoints et autres membres du conseil municipal ;

- les présidents élus de groupements et syndicats de collectivités territoriales.

Ces personnes ne sont pas non plus justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière lorsqu'elles auront agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législative ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale.

S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas, directement ou par délégation, les fonctions de président, les administrateurs élus des organismes de protection sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes et agissant dans le cadre des dispositions législatives ou réglementaires.

S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas les fonctions de président, les administrateurs ou agents des associations de bienfaisance assujetties au contrôle de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes.

Toute personne mentionnée à l'article 1er ci-dessus, dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'inexécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 500 F et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution.