

COMPTE RENDU ANALYTIQUE OFFICIEL

Jeudi 5 juin 2008

COUR DES COMPTES ET CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES
RÉFORME DE LA PRESCRIPTION EN MATIÈRE CIVILE (Deuxième lecture)
MODERNISATION DU TRAVAIL (Conclusions de la CMP)

SOMMAIRE

AVIS D'UNE COMMISSION SUR UNE NOMINATION	1
CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS	1
COUR DES COMPTES ET CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES	4
<i>Discussion générale</i>	4
<i>Discussion des articles</i>	10
Articles additionnels	10
Article additionnel	11
Article 7	11
Article 8	11
Article 9	12
Article 10	12
Article 11	13
Article 16 bis	14
Article 21	16
Article 28	17
Article 29 bis	18
Article additionnel	20
Article 30	22
Article 31	22
<i>Explication de vote</i>	22
RÉFORME DE LA PRESCRIPTION EN MATIÈRE CIVILE (Deuxième lecture)	22
<i>Discussion générale</i>	22
<i>Discussion des articles</i>	27
Article premier	27
Article 8	30
<i>Explications de vote</i>	32
MODERNISATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL (Conclusions de la CMP).....	32
<i>Discussion générale</i>	32
<i>Discussion des articles</i>	38
<i>Explication de vote</i>	38

SÉANCE du jeudi 5 juin 2008

89^e séance de la session ordinaire 2007-2008

PRÉSIDENCE DE M. PHILIPPE RICHERT,
VICE-PRÉSIDENT

La séance est ouverte à 9 h 30.

Le procès-verbal de la précédente séance, constitué par le compte rendu analytique, est adopté sous les réserves d'usage.

Avis d'une commission sur une nomination

M. le président. – Saisie en application de la loi du 30 octobre 2007, la commission des lois a émis à l'unanimité un avis favorable sur le projet de nomination de M. Jean-Marie Delarue aux fonctions de contrôleur général des lieux de privation de liberté.

Conférence des Présidents

M. le président. – Voici les conclusions de la Conférence des Présidents sur l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat.

JEUDI 5 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 9 heures 30 :

1°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (n° 283, 2007-2008).

(La Conférence des Présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés)

A 15 heures :

2°) Deuxième lecture de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière civile (n° 323, 2007-2008).

(La Conférence des Présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés)

3°) Conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant modernisation du marché du travail.

MARDI 10 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 16 heures 15 et le soir :

1°) Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, complétant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires (n° 260, 2007-2008).

(La Conférence des Présidents a fixé au lundi 9 juin 2008, à 16 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements et à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 9 juin 2008)

2°) Projet de loi portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale (n° 308, 2006-2007).

(La Conférence des Présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 9 juin 2008. Le délai limite pour le dépôt des amendements est expiré)

MERCREDI 11 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 15 heures :

1°) Question orale avec débat n° 20 de M. Nicolas About à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative sur la lutte contre les addictions.

(En application des premier et deuxième alinéas de l'article 82 du Règlement, la Conférence des Présidents a fixé à deux heures la durée globale du temps dont disposeront dans le débat les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 10 juin 2008)

2°) Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le Conseil européen des 18 et 19 juin 2008 et sur la présidence française de l'Union européenne.

(La Conférence des Présidents a accordé un temps de parole de dix minutes au Président de la délégation du Sénat pour l'Union européenne ainsi qu'aux présidents des commissions permanentes qui l'ont souhaité (affaires étrangères, défense et forces armées, affaires culturelles et affaires économiques), a attribué un temps de parole de vingt minutes à chaque

groupe et de cinq minutes à la réunion des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 10 juin 2008)

JEUDI 12 JUIN 2008

A 9 heures 30 :

Ordre du jour prioritaire :

1°) Conclusions de la commission des affaires économiques sur les propositions de loi, présentées par M. Michel Houel (n° 354, 2007-2008) et par M. Jean-Claude Frécon et plusieurs de ses collègues (n° 373, 2007-2008), relatives à l'organisation des transports scolaires en Ile-de-France.

(La Conférence des Présidents a fixé au mercredi 11 juin 2008, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements et à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 11 juin 2008)

2°) Troisième lecture du projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, renforçant les mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux (n° 344, 2007-2008).

(La Conférence des Présidents a fixé au mardi 10 juin 2008, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements et à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 11 juin 2008)

A 15 heures :

3°) Questions d'actualité au Gouvernement.

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant 11 heures)

Ordre du jour prioritaire :

4°) Sous réserve de leur dépôt, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la lutte contre le trafic de produits dopants.

(Pour les cinq projets de loi suivants, il a été décidé de recourir à la procédure simplifiée. Selon cette procédure simplifiée, le projet de loi est directement mis aux voix par le président de séance. Toutefois, un groupe politique peut demander, au plus tard le mardi 10 juin 2008 à 17 heures que le projet de loi soit débattu en séance selon la procédure habituelle)

5°) Projet de loi autorisant l'approbation du protocole facultatif se rapportant à la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants (n° 220, 2007-2008).

6°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur les interprétations et exécutions et les phonogrammes (n° 273, 2007-2008).

7°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle sur le droit d'auteur (n° 281, 2007-2008).

8°) Projet de loi autorisant l'approbation d'un accord relatif au siège du Bureau international des poids et mesures et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (n° 351, 2007-2008).

9°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise relatif à la gestion concertée des flux migratoires et au codéveloppement (n° 280, 2007-2008).

MARDI 17 JUIN 2008

A 10 heures :

1°) Dix-huit questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

- n° 214 de Mme Anne-Marie Payet à M. le ministre de la défense (*Avenir des personnels affectés aux forces françaises en zone sud de l'océan Indien*) ;

- n° 243 de M. Alain Vasselle à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (*Risques en matière de santé publique et dangers de la téléphonie mobile et des ondes en général*) ;

- n° 244 de M. Claude Biwer à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité (*Réforme des régimes spéciaux de retraite*) ;

- n° 250 de Mme Jacqueline Alquier à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (*Réglementation relative au développement actuel des projets d'éoliennes*) ;

- n° 254 de M. Adrien Gouteyron à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (*Collecte de sang*) ;

- n° 256 de M. Ambroise Dupont à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (*Conditions de ressources des bénéficiaires de la couverture maladie universelle et effets de seuil*) ;

- n° 261 de M. Gérard Delfau à Mme la ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (*Position du Gouvernement à l'égard des sectes et de la Miviludes*) ;

- n° 262 de M. Jean-Marie Vanlerenberghe à Mme la secrétaire d'État chargée de la solidarité (*Réglementation applicable aux établissements accueillant des personnes âgées*) ;

- n° 263 de M. Gérard Longuet à M. le ministre de l'éducation nationale (*Effets du regroupement des services académiques sur l'aménagement du territoire*) ;

- n° 264 de M. Georges Mouly à Mme la ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative (*Projet de modernisation territoriale du système de santé*) ;

- n° 268 de Mme Brigitte Gonthier-Maurin à M. le ministre de l'éducation nationale (*Application des nouveaux programmes du primaire*) ;

- n° 269 de M. Louis Souvet à M. le ministre de l'éducation nationale (*Méthode d'enseignement de la lecture*) ;

- n° 270 de Mme Nathalie Goulet à M. le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique (*Compensation fiscale au profit des communes et intercommunalités des détériorations résultant des carrières d'extractions situées sur leur territoire*) ;

- n° 272 de Mme Muguette Dini à Mme la secrétaire d'État chargée de la solidarité (*Difficultés financières rencontrées par les parents d'enfants handicapés*) ;

- n° 273 de M. Michel Sergent à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (*Remplacement des compteurs électriques*) ;

- n° 274 de Mme Bernadette Dupont à Mme la secrétaire d'État chargée de la solidarité (*Situation des personnes âgées en perte d'autonomie*) ;

- n° 277 de M. René-Pierre Signé à M. le secrétaire d'État à la défense et aux anciens combattants (*Avenir du service des ressortissants résidant à l'étranger de Château-Chinon*) ;

- n° 279 de M. Roland Ries à M. le secrétaire d'État chargé des transports (*Devenir de la plateforme aéroportuaire de Strasbourg Entzheim*).

Ordre du jour prioritaire :

A 16 heures et le soir :

2°) Projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République (n° 365, 2007-2008).

(*La Conférence des Présidents a fixé au lundi 16 juin 2008, à 16 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements et à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le lundi 16 juin 2008*)

MERCREDI 18 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République.

JEUDI 19 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République.

VENDREDI 20 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

À 9 heures 30, à 15 heures et le soir :

- Suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République.

ÉVENTUELLEMENT, SAMEDI 21 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 9 heures 30 et à 15 heures :

- Suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République.

LUNDI 23 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 15 heures et le soir :

1°) Éventuellement, suite du projet de loi constitutionnelle, adopté par l'Assemblée nationale, de modernisation des institutions de la V^e République.

2°) Sous réserve de son dépôt sur le Bureau du Sénat, projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

(*La Conférence des Présidents a fixé au lundi 23 juin 2008, à 11 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements et à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le vendredi 20 juin 2008*)

MARDI 24 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 9 heures 30, à 16 heures et le soir :

- Suite du projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

MERCREDI 25 JUIN 2008

Ordre du jour prioritaire :

A 15 heures et le soir :

1°) Éventuellement, suite du projet de loi relatif aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi.

2°) Sous réserve de son dépôt sur le Bureau du Sénat, projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire obligatoire.

(La Conférence des Présidents a fixé au mardi 24 juin 2008, à 17 heures, le délai limite pour le dépôt des amendements et à trois heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des divers groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mardi 24 juin 2008)

JEUDI 26 JUIN 2008

A 9 heures 30 :

Ordre du jour prioritaire :

1°) Suite du projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire obligatoire.

A 15 heures :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement.

(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant 11 heures)

Ordre du jour prioritaire :

3°) Sous réserve de leur dépôt, conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant réforme portuaire.

4°) Suite du projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire obligatoire.

A 21 heures 30 :

5°) Déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, sur le Livre blanc sur la défense.

(La Conférence des Présidents a accordé un temps de parole de dix minutes au président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées et a attribué un temps de parole de quinze minutes à chaque groupe et de cinq minutes à la réunion des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe. Les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant 17 heures, le mercredi 25 juin 2008)

ÉVENTUELLEMENT, VENDREDI 27 JUIN 2008

A 9 heures 30 et à 15 heures :

Ordre du jour prioritaire :

- Suite du projet de loi instituant un droit d'accueil pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires pendant le temps scolaire obligatoire.

LUNDI 30 JUIN 2008

A 15 heures et le soir :

Ordre du jour prioritaire :

1°) Sous réserve de sa transmission, projet de loi de modernisation de l'économie (Urgence déclarée - A.N., n° 842).

(Les modalités de discussion de ce texte seront réglées ultérieurement)

2°) Clôture de la session ordinaire 2007-2008.

Prochaine Conférence des Présidents : mardi 24 juin 2008 à 17 h 30.

L'ordre du jour est ainsi réglé.

Cour des comptes et chambres régionales des comptes

Discussion générale

M. le président. – L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement. – Ce projet de loi est un texte technique, portant sur les procédures. Il n'entre pas dans la réforme des institutions financières annoncée par le Président de la République à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes ; il n'en est pas moins utile et nécessaire !

Ici, ce ne sont pas les règles de compétence qui sont visées mais les procédures d'instruction et de jugement, car elles ont été critiquées par la Cour européenne des droits de l'homme comme insuffisamment transparentes et équitables. Dans la pratique, les choses ont déjà évolué : le Premier président de la Cour des comptes M. Philippe Séguin a pris « à titre provisoire » une instruction dès le mois de mai 2006. A cela s'ajoutait l'insistance pressante du Conseil de l'Europe. Bref, il était temps de procéder aux évolutions législatives souhaitables.

Le texte introduit une stricte séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement afin de garantir la nécessaire impartialité du tribunal. Jusqu'à présent, les magistrats du siège étaient responsables à la fois des poursuites, de l'instruction et du jugement. Le ministère public conserve la décision, prise sur la base d'un rapport initial d'examen des comptes, de poursuivre ou non. Une instruction a lieu, à la suite de laquelle le juge se prononce, au vu des différents éléments, soit pour une décharge du

comptable, soit pour une mise en débet. Si le parquet a estimé qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre, le juge décharge le comptable. Désormais, cette décision sera confiée à un juge unique et non plus à une formation collégiale. Allègement bienvenu ! Je rappelle que la décharge est la norme : 95 % des jugements prononcés en ce sens dans les chambres régionales.

La réforme vise aussi à raccourcir et simplifier les procédures : juge unique, décharge automatique en l'absence de réquisitoire, suppression de la règle du double arrêt. Désormais, les griefs seront formulés dans le réquisitoire du parquet. Le délai de six ans pour la prescription extinctive sera ramené à cinq ans si le Sénat suit sa commission -le Gouvernement souscrit très volontiers à sa proposition en ce qui concerne les comptables publics patents, mais non les comptables de fait.

Les procédures seront également plus sûres pour le justiciable, grâce à la séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement. Toute procédure contentieuse s'ouvrira par un réquisitoire. Le comptable ne sera plus tout au long de la procédure face à un seul et même juge du siège. Le représentant du ministère public ne s'appellera plus « commissaire du Gouvernement » -ce qu'il n'est pas. Enfin, plusieurs dispositions tendent à assurer un procès « équitable et public » : obligation de tenir une audience publique dès qu'un grief est formulé, obligation de procédures strictement contradictoires, absence du rapporteur et du représentant du ministère public durant le délibéré.

J'en viens aux amendes et aux remises gracieuses. Le ministre chargé des comptes ne pourra plus accorder la remise gracieuse des amendes. Cette mesure n'a pas la sévérité que l'on pourrait lui prêter de prime abord. La remise gracieuse existe pour les débetés parce que la Cour juge les comptes et non les comptables. Le cas des amendes est différent, le juge financier appréciant lui-même le comportement du comptable, sa situation patrimoniale, l'existence ou non d'un enrichissement personnel, etc. Une remise gracieuse sur amende viendrait donc remettre en cause une décision de justice.

Enfin, le Gouvernement a souhaité mettre le droit des juridictions financières en conformité avec leur pratique et avec la simple équité : le projet supprime la possibilité de condamner à l'amende les héritiers d'un comptable.

Le texte entrera en vigueur le 1^{er} janvier prochain -y compris outre-mer. Il fait progresser à la fois la protection des finances publiques et des comptables, de l'intérêt général et des droits individuels. Cet équilibre doit être préservé, même si la Haute assemblée apportera sans doute des améliorations. *(Applaudissements à droite)*

M. Bernard Saugey, rapporteur de la commission des lois. – Ce projet de loi a pour objet de réformer les règles applicables au jugement des comptes soumis

aux juridictions financières, afin de les mettre en conformité avec l'article 6, §1, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans plusieurs décisions rendues en 2003, 2004 et 2006, la Cour européenne des droits de l'homme a en effet considéré que les procédures de jugement des comptes et de condamnation à l'amende des comptables, qu'il s'agisse des comptables publics ou des comptables de fait, relevaient du champ d'application de la convention, critiqué leur longueur excessive et contesté leur caractère équitable pour le justiciable. Ont été mises en cause l'absence de publicité de l'audience ainsi que l'absence de communication au comptable des conclusions du ministère public et du rapport du magistrat chargé de l'instruction.

En mai 2006, le Premier président de la Cour des comptes, M. Séguin, a pris une instruction pour assurer le respect de ces décisions. La modification du code des juridictions financières n'en demeure pas moins nécessaire et le ministère des affaires étrangères a reçu plusieurs demandes du Conseil de l'Europe, chargé du suivi de la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, pour connaître son état d'avancement.

Les dispositions du projet de loi sont ordonnées autour de deux axes : la réforme des procédures de jugement des comptes et celle du régime juridique des amendes susceptibles d'être infligées aux comptables. Leur entrée en vigueur serait différée au 1^{er} janvier 2009 pour laisser au Gouvernement le temps de publier les décrets d'application requis. Ces dispositions préparent à une réforme d'ampleur de l'organisation et des missions des juridictions financières. Annoncée par le Président de la République le 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, cette réforme est en préparation.

Les réflexions en cours pourraient conduire les juridictions financières à remplir une nouvelle mission de certification des comptes des collectivités territoriales, et à se prononcer davantage sur la responsabilité des gestionnaires, c'est-à-dire des ordonnateurs. A mon sens, elles devraient également porter sur la question de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

Le pouvoir de remise gracieuse actuellement dévolu au ministre chargé du budget suscite de légitimes interrogations au regard des exigences de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Toutefois, sa suppression au profit d'une extension des prérogatives des juridictions financières ne saurait être envisagée sans revoir les règles qui président à la mise en jeu de cette responsabilité. Le juge des comptes devrait pouvoir prendre en considération les circonstances dans lesquelles l'irrégularité s'est produite, le comportement du comptable, ainsi que l'existence ou non d'un préjudice pour les finances publiques.

La commission des lois s'interroge également sur la nécessité de maintenir l'obligation, actuellement faite aux héritiers d'un comptable public décédé en poste, de produire les comptes à sa place et de solliciter la remise gracieuse des débits qui peuvent être mis à leur charge.

Les réflexions en cours pourraient conduire à une réorganisation du réseau des chambres régionales et territoriales des comptes et au regroupement de certaines d'entre elles, afin de leur permettre d'accomplir leurs nouvelles missions. Ces perspectives de réforme suscitent les interrogations, voire les inquiétudes, des magistrats financiers et des élus locaux.

Pour en revenir au texte qui nous est aujourd'hui soumis, la commission des lois en approuve l'essentiel. Il devrait permettre d'accélérer les délais de jugement et de renforcer les garanties offertes aux justiciables. Celles-ci nous semblent pouvoir être étendues dès à présent aux collectivités d'outre-mer, sans recourir à une ordonnance.

Les conditions dans lesquelles un comptable public pourrait être déchargé de sa responsabilité pécuniaire et personnelle ne sont pas satisfaisantes car le magistrat du siège chargé de rendre l'ordonnance de décharge aurait compétence liée à l'égard des conclusions du ministère public, ce qui est contraire au principe d'indépendance de la justice protégé. Nous examinerons les moyens de remédier à cette difficulté qui, je vous l'accorde, revêt un caractère plus théorique que pratique.

En revanche, tel n'est pas le cas de la seconde difficulté relevée par la commission des lois : la suppression de la compétence des assemblées délibérantes des collectivités territoriales pour apprécier l'utilité publique de dépenses ayant donné lieu à gestion de fait. Cette suppression a été votée à l'unanimité par les députés, sur proposition de M. de Courson. Il est vrai que, dans certains cas, l'utilité publique des dépenses a pu être refusée, à la suite d'une alternance politique, pour des considérations étrangères à leur objet. Il est également vrai que les délais de jugement des recours introduits devant les juridictions administratives contre les délibérations des assemblées locales allongent la durée des procédures juridictionnelles relatives à des gestions de fait.

Mais la solution proposée revient à transférer au juge financier une compétence dévolue aux assemblées délibérantes locales, contrairement au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. En outre, les élus locaux ont parfois l'impression désagréable que les chambres régionales des comptes contrôlent leurs dépenses en opportunité. Ajoutons que le pouvoir du Parlement à l'égard des gestions de fait concernant les deniers de l'État, qui s'exerce dans le cadre de la loi de règlement, ne serait pas remis en cause.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois considère que la question devrait faire l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics.

Enfin, la commission des lois propose de ramener à cinq ans la durée des délais de prescription de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et des comptables de fait. Les dispositions qui vous sont proposées avaient déjà été votées par le Sénat à deux reprises, en 2000 et en 2001, sur proposition de nos collègues socialistes. La proposition de loi que nous examinons cet après-midi va dans le même sens. Le rythme des contrôles des juridictions financières est le plus souvent triennal voire quadriennal. Leurs méthodes de travail ne devraient donc pas en souffrir. Les règles de prescription applicables aux infractions pénales qu'un gestionnaire de fait pourrait avoir commises resteraient inchangées. Dès lors, les inquiétudes exprimées par certains magistrats financiers à l'égard de cette proposition de réforme me semblent exagérées.

Sous le bénéfice de ces observations et des amendements qu'elle vous soumet, la commission des lois a adopté ce projet de loi. (*Applaudissements à droite et au centre*)

M. Jacques Mahéas. – L'objectif principal de ce texte est d'adapter les procédures des juridictions financières aux exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit à un procès équitable. La Cour européenne, par plusieurs arrêts rendus en 2003 et 2004, avait jugé que cet article s'appliquait aux procédures contentieuses devant la Cour des comptes. Le Premier président de la Cour des comptes a pris dès mai 2006 une instruction apportant une première réponse à la situation dénoncée par la Cour européenne. Toutefois, une loi devait conforter les avancées de cette instruction. Tel est l'objet de ce projet de loi, qui comprend donc des avancées en termes de garantie d'une procédure juridictionnelle financière plus équilibrée, lesquelles n'appellent pas de remarques particulières de la part du groupe socialiste.

Les députés ont prévu qu'en cas de gestion de fait, l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale n'est plus comptable et peut seulement formuler des avis propres à éclairer la décision du juge. La commission des lois a déposé un amendement de suppression. Cette question est complexe. Faut-il attendre comme semble le préconiser notre rapporteur ? Deux points de vue s'opposent, celui de M. Ciotti, rapporteur pour l'Assemblée nationale et celui de notre collègue Saugéy. Notre conviction balance, et penche plutôt du côté de M. Ciotti.

M. Jean-Pierre Sueur. – Absolument !

M. Jacques Mahéas. – D'autre part, la question des délais de prescription mérite d'être discutée dans le contexte de la RGPP qui va entraîner un regroupement et une réduction des effectifs des chambres régionales des comptes : plus de dossiers, plus vite, avec moins de personnel ! Nous nous posons des questions sur le calendrier choisi et la déconnexion de ce projet de loi et de celui qui nous est promis pour l'automne, d'une réforme en profondeur des juridictions financières. Réforme sur laquelle le Gouvernement serait avisé de nous en dire davantage pour que nous puissions prendre la mesure des interférences entre les textes relatifs aux juridictions financières.

A l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le 5 novembre 2007, le Président de la République avait demandé au Premier président de la Cour des comptes de rédiger un rapport fixant les axes d'une réforme des juridictions financières. Ce rapport a été remis au Président de la République le 6 février 2008 ; celui-ci l'a approuvé le 13 avril sans qu'à aucun moment il ait été rendu public ! Les magistrats des chambres régionales des comptes craignent que soit affaiblie leur capacité de contrôle. Le mois dernier, je vous ai adressé, monsieur le secrétaire d'État, une question écrite sur cette culture du secret qui nourrit l'inquiétude et risque d'alimenter la rumeur d'une réforme déjà ficelée.

Pourquoi ce projet de loi n'est-il pas rattaché à la réforme annoncée des juridictions financières ?

L'adéquation européenne n'est pas une réponse : nous n'en sommes pas à deux ou trois mois près, et l'on parle de fin 2008. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous apporter quelques précisions ?

Lors de la séance solennelle de rentrée de la chambre régionale parisienne, le 21 avril, le Premier président de la Cour des comptes a promis une réforme sans précédent des juridictions financières. « Même si l'on me fait beaucoup d'honneur en me considérant souvent comme l'inspirateur de la réforme, je ne souhaite pas prétendre à ce statut ». Mais d'ajouter : « Si nous ne nous saisissions pas totalement de l'opportunité que nous ouvre le Président de la République, nous passerions à côté d'une grande occasion ».

Certification des comptes des collectivités territoriales, responsabilité des ordonnateurs et renforcement de l'évaluation des politiques publiques, cette réforme nécessite une adaptation de l'ensemble des juridictions financières à leurs nouvelles missions. Les principes et les modalités sont actuellement en cours de finalisation par cinq groupes de travail à la Cour des comptes. L'information du Parlement est bien mince...

La réforme ne doit pas avoir pour unique objet de réaliser des économies grâce au non-remplacement de cent dix magistrats sur trois cent trente d'ici cinq ans ou par le regroupement des chambres. Nous

veillerons au contraire à ce qu'elle permette à celles-ci de remplir pleinement leurs missions. Or elle s'inscrit dans le contexte de la révision générale des politiques publiques. Alors, pourquoi un examen morcelé des procédures et pourquoi se hâter alors que les dispositions du projet n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2009 ? Dans ce contexte, le groupe socialiste s'abstiendra sur ce texte très technique. *(Applaudissements à gauche)*

M. Henri de Richemont. – *(Applaudissements et marques d'encouragement à droite)* Les juridictions financières jouent un rôle majeur dans le contrôle de l'argent public. Il leur appartient de juger les comptes des comptables publics mais, comme toute juridiction, elles doivent être indépendantes et impartiales. Or, deux arrêts récents de la Cour de justice des Communautés européennes remettent en cause les procédures devant la Cour et les chambres régionales des comptes ; ils en contestent le caractère équitable et critiquent leur longueur excessive. Je vous remercie donc, monsieur le ministre, de présenter un projet qui y remédie, et modernise la procédure pour la rendre compatible avec l'article 6 de la Convention européenne : un jugement équitable rendu dans un délai raisonnable par un tribunal impartial et indépendant -ce délai inclut l'instruction aussi bien que la procédure devant la formation de jugement.

La Cour des comptes n'est pas restée indifférente et le Premier président Séguin a cherché à y remédier par une instruction du 17 mai 2006 : audience publique systématique avant toute mise en débat, rapport et conclusions communiqués à toutes les parties (on ne pouvait que déplorer que ce ne fût pas déjà le cas), rapporteur et représentant du parquet exclus du délibéré. Cependant, cette instruction ne pouvait être que provisoire.

Le texte répond donc à un triple objectif : garantir le caractère équitable de la décision, assurer un délai raisonnable, harmoniser et simplifier la procédure devant les juridictions financières.

Le projet distingue les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement des comptes. Désormais, toute procédure contre un comptable commencera par le réquisitoire du ministère public, la publicité des débats sera garantie et le caractère contradictoire renforcé. La règle bizarre du double jugement, provisoire et définitif, est supprimée, de sorte que la juridiction statuera plus vite ; si aucune instruction n'est ouverte, une simple ordonnance de décharge sera délivrée par ordinateur, l'ordonnateur pouvant faire opposition dans le délai d'un mois ; le ministre n'aura plus la faculté de remettre les amendes, dont le plafond sera en outre relevé, ce qui renforcera la crédibilité des juges.

Le groupe UMP ne peut que partager l'objectif du texte qui va au-delà des exigences de la Cour européenne. Résultant d'un amendement de M. de Courson adopté à l'unanimité par les députés,

l'article 16 *bis* affirme la compétence des chambres régionales des comptes pour apprécier l'utilité publique des dépenses des collectivités territoriales ayant donné lieu à une gestion de fait. Il répond à des difficultés réelles mais nous ne pouvons nous y rallier en raison du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

M. René Garrec. – Très bien !

M. Henri de Richemont. – Cela devra être examiné lors de la réforme des juridictions financières.

Le groupe UMP soutient l'ensemble des amendements présentés par le rapporteur et votera le texte ainsi modifié. (*Applaudissements sur les bancs UMP*)

M. Bernard Vera. – Ce texte d'apparence très technique prend place parmi les multiples réformes dont nous sommes abreuvés. Cela mérite d'autant plus réflexion que, contrairement à ce qui s'était passé à l'Assemblée nationale, notre commission des finances n'a pas souhaité s'en saisir. On nous expliquera qu'il ne traite que de questions de procédure. Reste qu'un tel examen aurait été souhaitable, surtout après les critiques formulées contre une certaine précipitation.

Il s'agit de mettre la France en conformité avec les orientations européennes : le Gouvernement s'attacherait, comme pour les OGM, à introduire au plus vite dans notre législation des éléments de droit communautaire afin d'apparaître au 1^{er} juillet comme le bon élève de la classe européenne. Il est pourtant moins regardant sur les critères de convergence, dont il faudrait d'ailleurs vérifier la justification économique comme la pertinence au regard des aspirations collectives des Européens...

Nous ne mettons pas en cause les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme : la procédure devant les juridictions financières ne saurait déroger à l'équité. Il n'est en effet pas satisfaisant qu'à l'occasion d'un collectif ou d'une loi de règlement, nous soyons amenés à valider des décisions en raison de procédures menées devant une juridiction financière.

Pour autant, on peut s'étonner de voir ce texte détaché de la réforme des juridictions financières, annoncée comme de plus grande importance mais dont la teneur reste encore imprécise...

Les lois de décentralisation de 1982 et celles qui ont suivi ont conçu les chambres régionales des comptes, que chacun s'accorde aujourd'hui à estimer indispensables au bon fonctionnement des collectivités territoriales, comme le pendant de la suppression de la tutelle.

Le texte qui nous est soumis se situe, pour partie, dans le prolongement de la loi du 21 décembre 2001 relative aux magistrats de la Cour des Comptes. On peut apprécier positivement le fait qu'en application du principe de séparation des pouvoirs, le ministre ne

puisse plus décider la remise gracieuse des amendes auxquelles les comptables ont été condamnés par le juge des comptes. Si les avancées en termes de garantie et d'équilibre de la procédure juridictionnelle financière sont indéniables, elles sont cependant contrebattues par quelques légitimes inquiétudes. Je pense à celle, en particulier, des professionnels des juridictions financières, sur la réduction des délais de prescription des faits susceptibles d'être poursuivis. Pas plus qu'à eux elle ne nous semble opportune. La complexité du contrôle sur pièces et sur place, l'importance des enjeux liés à la comptabilité publique rendent injustifié un alignement des délais sur ceux pratiqués en matière civile. La rigueur est de mise dans le contrôle de la juste affectation et de l'utilisation des deniers publics.

Et pourquoi une telle précipitation à inscrire ce texte à l'ordre du jour, sans prendre le temps, une fois de plus, de procéder préalablement à l'évaluation de ses dispositions ? Nous commençons, hélas, depuis le printemps 2007, à nous y habituer ! Textes d'affichages collés à l'actualité immédiate ; succession de lois sur le même sujet, sans mesure aucune de leur utilité... Le Grenelle de l'environnement ? Des mois d'une large consultation, pour aboutir à quel résultat ? Le pouvoir d'achat ? La loi de modernisation de l'économie sera la cinquième, sur le sujet, en un an ! Et puis ce texte, détaché, on ne sait pourquoi, de la réforme annoncée des juridictions financières, dont on peut au reste craindre la teneur au vu de la récente réforme de la carte judiciaire. Le Gouvernement n'envisagerait-il pas, dans la même logique, de réduire les moyens matériels et humains des juridictions financières ? Derrière l'apparente volonté d'accélération des procédures, n'est-ce pas là l'objectif poursuivi ? Et comment ne pas penser que d'aucuns pourraient prendre appui sur ce texte pour justifier demain l'externalisation d'un certain nombre d'opérations menées par les chambres régionales des comptes ? La question des délais de prescription n'est-elle pas à elle seule le signe avant coureur d'une prochaine « réduction de voilure » ?

Reste enfin la question politique. Celle de la certification des comptes de l'État. Le communiqué de presse de la Cour des Comptes sur l'exécution budgétaire 2007 est éloquent. Si le déficit s'élevait fin 2007 à 34,7 milliards contre 39 milliards en 2006, cette amélioration, relève la Cour, vient néanmoins d'opérations effectuées en fin de gestion pour réduire le déficit annoncé : reports de charges exigibles sur 2008 -plus de 7 milliards-, débudgétisations, perception de recettes exceptionnelles d'un montant élevé -6,6 milliards. L'extinction de la dette de l'État à l'égard de la sécurité sociale a notamment été réalisée par des moyens extrabudgétaires. Le résultat patrimonial en comptabilité générale se dégrade quant à lui de près de 10 milliards entre 2006 et 2007. Une telle analyse, qui tempère largement les déclarations triomphales du Gouvernement sur la réalité de la situation économique, montre que le débat sur

l'indépendance et la qualité du travail de nos juridictions financières n'est pas anodin.

Pour toutes ces raisons, nous ne voterons pas les termes de ce projet de loi, dont nous aurions d'ailleurs préféré que ses dispositions s'inscrivent dans le texte d'ensemble annoncé.

M. Jean-Pierre Sueur. – Sur ce sujet sérieux et nécessaire, il n'est pas sans intérêt de se reporter aux débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale, et en particulier aux déclarations de mon collègue et ami, M. Dosière. Vous n'aurez certes pas oublié, monsieur le ministre, qu'après avoir cité le grand Péguy, il vous a posé une question à laquelle vous avez omis de répondre, sur la commune de Saint-Martin, qui, naguère partie de la Guadeloupe, est devenue collectivité pleine et entière, ce qui lui permettra d'élire un député, ainsi qu'un sénateur, par la voie, votre sens de l'équité ne vous permet pas de l'ignorer, monsieur le ministre, surtout depuis nos débats d'hier, de vingt grands électeurs...

M. Dosière, donc, à la tribune de l'Assemblée nationale, le 10 avril dernier, rappelait que la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, dont dépend depuis 1999 la collectivité de Saint-Martin, observait que cette dernière présente, depuis 2004, un déficit global de 21,7 millions, correspondant à 45 % de ses recettes de fonctionnement. Or, le comptable de la collectivité, en poste du 1^{er} août 1988 au 31 décembre 2003, soit plus de quatorze ans, n'a produit aucun compte de gestion depuis l'exercice 1996. Auparavant, ce comptable avait bien un supérieur hiérarchique, en la personne du trésorier payeur général. Quelles actions a diligentées le ministère public, chargé de faire rentrer les comptes de gestion, auprès de la chambre régionale des comptes ? Quelles actions a engagé le préfet, chargé du contrôle de légalité ? Je ne doute pas qu'à toutes ces questions, monsieur le ministre, vous saurez apporter des réponses. Reconnaissez que je ne suis pas ici hors sujet, et que ce petit rappel nous fait mieux comprendre toute l'importance des chambres régionales des comptes...

M. Dosière rappelait encore combien l'Europe, que nos gouvernants s'empressent souvent bien vite d'accuser de tous nos ennuis, nous aide à avancer. C'est ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme nous pousse à des avancées dont nous devons tous nous réjouir : procès équitable, distinction des rôles, transparence...

Je m'interroge encore, monsieur le ministre, sur le contexte qui préside à la discussion de ce projet. Comme l'ont fait, dans leur circonscription, tous mes collègues, j'ai reçu les représentants des magistrats et des personnels de la chambre régionale des comptes de la région centre. Leur inquiétude est d'autant plus grande qu'elle se mesure aux orientations déjà engagées. De fait, la « révision générale des politiques publiques », dite RGPP, est devenue votre concept omnibus. Un sigle qui vaut réponse à toutes les

questions. Peut-on s'en satisfaire ? Comment mesurer, à cette aune, les intentions du Gouvernement quant au devenir des chambres régionales des comptes ?

Le 5 novembre 2007, le Président de la République commandait à M. Philippe Seguin un rapport fixant les axes d'une réforme des juridictions financières. Ce rapport, remis le 6 février 2008, n'a fait l'objet, malgré son importance pour les citoyens, les élus et les personnels concernés, d'aucune concertation. Il n'a pas été rendu public. Seules quelques déclarations du Premier président ont laissé filtrer quelques-unes de ses orientations. S'inscrivant dans la ligne de la fameuse RGPP, il préconiserait, car le conditionnel est ici de mise, le regroupement interrégional des chambres régionales des comptes. Ne va-t-on pas là radicalement au rebours du mouvement de décentralisation engagé en 1982 et amplifié en 2004 ? Notre collègue Dosière, dont il faut admirer la grande mémoire, rappelle que lorsque M. Seguin était encore député, il avait cru de son devoir de s'opposer à la création des chambres régionales de comptes... Preuve que l'on peut toujours évoluer... Quant à moi, il m'a toujours paru évident que la création de ces juridictions dans chaque région constituait le pendant naturel de la décentralisation.

J'ai eu, comme beaucoup d'élus locaux, à répondre à des questionnaires. Tout le monde s'accorde pour dire que le travail des chambres est très précieux, qui permet une plus grande rigueur dans la gestion des fonds publics.

J'ai donc quelques questions précises à vous poser, monsieur le ministre. Le Gouvernement a-t-il l'intention d'accroître les compétences des chambres régionales des comptes ? La nouvelle procédure de certification leur sera-t-elle confiée, de même que l'évaluation des dispositions relatives à la responsabilité des élus ? Au regard des compétences actuelles ou futures des chambres régionales, est-il normal que leurs effectifs soient restés constants depuis 1983 ? Et est-il pertinent d'envisager le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ?

Dans ce contexte, est-il raisonnable de réduire le nombre des chambres régionales ? Le budget des administrations publiques locales atteint celui de l'État, environ 300 milliards d'euros, et l'investissement public local, déjà supérieur à celui de l'État, continue d'augmenter. Restreindre le contrôle de masses financières de cette ampleur est-il opportun, alors que nos concitoyens exigent davantage de transparence dans la gestion des deniers publics ? Il serait bon que demeurât une chambre par région : est-ce l'intention du Gouvernement ? Pouvez-vous, monsieur le ministre, démentir les rumeurs qui courent ici ou là ? Entendez-vous même renforcer les moyens des chambres régionales ?

J'espère que vous répondrez à ces questions avec la clarté et la transparence qui caractérisent toujours les bons ministres et les bons gouvernements...
(*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Je renouvelle mes remerciements au rapporteur et salue les interventions des orateurs. Nous répondons avec ce texte aux récents arrêts de la Cour européenne, sous la sollicitation, je dois le dire, de la sous-direction des droits de l'homme du ministère des affaires étrangères et du comité des ministres du Conseil de l'Europe.

M. Véra soutient que nous cédon, comme sur d'autres sujets, aux demandes européennes ; nous agissons en l'espèce dans l'intérêt de la justice et des justiciables et nous n'allons pas au-delà du nécessaire. Je partage le sentiment de M. de Richemont, ce texte nécessaire améliorera le fonctionnement de nos juridictions financières en rendant les procédures plus sûres.

La réforme des missions des chambres, monsieur Mahéas, monsieur Sueur, n'est qu'un préalable à celle, plus large, des juridictions financières. La demande faite par le Président de la République au Premier président de la Cour des comptes n'entre pas dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, même si la Cour ne saurait se désolidariser d'un exercice qui tend à une meilleure utilisation des fonds publics. Cette réforme ne viendra pas devant le Parlement avant six à huit mois, car elle doit d'abord faire l'objet d'une concertation. M. Séguin la mène actuellement autour de trois axes : la certification des comptes des collectivités territoriales, la transformation de la cour de discipline budgétaire et l'adaptation de l'organisation des juridictions financières, celle-ci supposant une coopération plus étroite entre la Cour des comptes et les chambres régionales pour conduire l'évaluation des politiques publiques. Lorsque le Premier président aura fait connaître ses propositions, le Gouvernement élaborera un texte. Je ne peux à ce stade vous donner d'autres précisions. En aucun cas une cure d'austérité ne sera imposée aux juridictions financières.

J'ai toujours beaucoup de plaisir à débattre avec cet archéologue de la chose publique qu'est M. Dosièrè ; je n'ai pas souvenir de ce qu'a fait M. Séguin lorsqu'il était député... Quant à l'affaire de Saint-Martin, je vous ferai, monsieur Sueur, une réponse écrite. (*M. Sueur remercie*) Je peux vous dire aujourd'hui que le comptable a été muté, que le trésorier-payeur général n'a pu faire nommer un remplaçant dans un délai raisonnable et que la procédure de commission d'office devrait résoudre le problème pour l'avenir. (*Applaudissements au centre et à droite*)

La discussion générale est close.

Discussion des articles

*L'article premier A est adopté,
ainsi que l'article premier.*

Articles additionnels

M. le président. – Amendement n°19 rectifié, présenté par MM. Cambon et Pillet.

Après l'article 1^{er}, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 111-7 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne s'appliquent pas, au titre des cotisations qu'ils peuvent être autorisés à percevoir, aux organismes professionnels dont la loi a consacré l'indépendance. »

M. Christian Cambon. – L'article L. 111-7 du code des juridictions financières est ambigu, qui fait référence à la notion de « cotisation légalement obligatoire » qui n'a pas été définie par le Parlement. C'est la Cour des comptes qui a décidé seule de l'interprétation à lui donner, interprétation qui a suscité des difficultés à propos des ordres professionnels.

Le Gouvernement a interrogé le Conseil d'État qui a rendu le 8 mars 2007 un avis embarrassé, notant que les conseils des ordres des avocats devraient rentrer dans le champ du contrôle, mais invitant aussitôt le Parlement à confirmer ou infirmer l'interprétation « littérale qu'appelle le texte ». Il lui apparaît en effet que certains ordres devraient être soustraits au contrôle de la Cour des comptes en raison de la spécificité de leur fonctionnement et de leurs missions. Pour les ordres des avocats, un tel contrôle se heurte aux exigences découlant des principes d'indépendance de la profession, de secret professionnel et d'autonomie des conseils de l'ordre.

Les décisions des conseils des ordres, quant à elles, sont traditionnellement placées sous le contrôle de la seule autorité judiciaire.

Pour mettre fin à toute ambiguïté, nous précisons que les ordres dont l'indépendance a été expressément garantie, n'entrent pas dans le champ du contrôle prévu à l'article 111-7 du code des juridictions financières.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – La Cour des comptes a le droit de contrôler les finances du conseil de l'ordre des avocats, procédure parfaitement distincte du contrôle des décisions de ce conseil par l'autorité judiciaire. Plusieurs barreaux font en outre actuellement l'objet d'un contrôle, à la demande de notre commission des finances : il serait malvenu de les remettre en cause. Il faut cependant rappeler à la Cour des comptes que son contrôle financier doit respecter pleinement l'exigence d'indépendance de l'ordre des avocats et le secret professionnel, tout comme il ne doit pas empiéter sur le contrôle judiciaire

des décisions de cet ordre. Sous le bénéfice du rappel de ces précautions, retrait, sinon rejet.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Même avis. On ne peut exonérer l'ordre des avocats d'un contrôle de gestion, le principe de la séparation des pouvoirs n'y fait guère obstacle dès lors que les garanties que vous évoquez sont prises. Quatorze barreaux ont été contrôlés, sans incident ni plainte au regard du secret professionnel et de l'indépendance d'exercice de la profession d'avocat. Il est inutile de modifier l'équilibre actuel.

M. Christian Cambon. – Il était utile de rappeler à la Cour des comptes les précautions qu'elle doit prendre en contrôlant ces organismes.

L'amendement n°19 rectifié est retiré.

L'article 2 est adopté, de même que l'article 3.

Article additionnel

M. le président. – Amendement n°1, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Après l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Dans le premier alinéa de l'article L. 131-5 du même code, le mot : « territoires » est remplacé par le mot : « collectivités ».

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Amendement de cohérence : nous tenons compte du remplacement de l'expression « territoires d'outre-mer » par celle de « collectivités d'outre-mer », opéré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

L'amendement n°1, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient article additionnel.

L'article 4 est adopté, de même que les articles 5 et 6.

Article 7

L'article L. 131-10 du même code est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, les mots : « aux héritiers du comptable, » et les mots : « ou de satisfaire à des injonctions » sont supprimés ;

2° Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Le commis d'office produit ses comptes dans un délai fixé par décret en Conseil d'État. A défaut de production dans ce délai, le ministère public met en demeure le commis d'office d'y procéder. »

M. le président. – Amendement n°2, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Rédiger comme suit le deuxième alinéa (1°) de cet article :

1° Après le mot : « applicables », la fin du premier alinéa est ainsi rédigée : « au commis d'office chargé de présenter un compte aux lieu et place d'un comptable. » ;

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Nous supprimons l'obligation faite aux héritiers d'un comptable décédé en poste de produire les comptes à sa place. Cette obligation paraît désuète dès lors que l'emploi occupé par un comptable public, fonctionnaire recruté par concours, est normalement pourvu par un autre comptable public en cas de mutation ou de décès. Elle fait peser sur les héritiers des obligations auxquelles il peut leur être difficile de faire face, et qu'on ne leur demande généralement pas d'assumer, en pratique. Un décret de 1979 prévoit en effet que le compte de gestion du défunt doit être établi par un comptable public.

Par un amendement de coordination à l'article 29 bis, nous précisons qu'en cas de décès du comptable avant le jugement de ses comptes, sa responsabilité personnelle et pécuniaire sous la forme d'un débet ne pourra être mise en jeu qu'à hauteur du montant des garanties qu'il était tenu de constituer et, le cas échéant, des sommes pour lesquelles il était assuré.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – En première lecture, le Gouvernement a accepté un amendement de vos collègues députés, supprimant la possibilité d'infliger une amende aux héritiers en cas de défaillance. Vous allez plus loin, au risque de porter atteinte au principe de la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public, laquelle ne saurait se passer de conséquence sur l'héritage, en particulier lorsque le défunt laisse des débits envers une collectivité locale ou l'État. Retrait, sinon rejet.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Je veux bien retirer l'amendement, à condition que l'on revienne sur cette question lors de la grande réforme de l'an prochain.

L'amendement n°2 est retiré.

L'article 7 est adopté.

Article 8

L'article L. 131-11 du même code est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après le mot : « objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations » ;

2° La première phrase du second alinéa est ainsi rédigée :

« Le montant de l'amende tient compte notamment de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers ainsi que du comportement du comptable de fait. »

M. le président. – Amendement n°3, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Rédiger comme suit le second alinéa du 2° de cet article :

« Le montant de l'amende tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation du comptable de fait. »

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Nous précisons les critères dont les juridictions financières doivent tenir compte pour infliger une amende pour gestion de fait. L'Assemblée nationale a ajouté le critère « du comportement du comptable de fait », mais fait précéder cette énoncé de l'adverbe « notamment », source d'incertitude juridique.

Nous supprimons cet adverbe et ajoutons deux autres critères : les circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite ; la situation du comptable de fait, qui vise par exemple la situation matérielle de l'intéressé.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Favorable.

M. Jacques Mahéas. – Pourquoi ne pas préciser explicitement que le critère de la situation concerne la situation « matérielle » ? Cela éviterait que des héritiers puissent se voir infliger des amendes pour d'autres raisons, dans le délai qui nous sépare de la grande réforme attendue.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – D'accord. Je rectifie l'amendement en ce sens.

M. le président. – Amendement n°3 rectifié, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Rédiger comme suit le second alinéa du 2° de cet article :

« Le montant de l'amende tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait. »

L'amendement n°3 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 8, modifié, est adopté.

Article 9

Le second alinéa de l'article L. 131-12 du même code est ainsi rédigé :

« Les amendes sont assimilées aux débits des comptables des collectivités ou établissements en ce qui concerne les modes de recouvrement et de poursuite. »

M. le président. – Amendement n°4, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

I. - Avant le premier alinéa de cet article, ajouter deux alinéas ainsi rédigés :

L'article L. 131-12 du même code est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa, après les mots : « à la collectivité », sont insérés les mots : « territoriale, au groupement d'intérêt public » ;

II. - En conséquence, rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

2° Le second alinéa est ainsi rédigé :

L'amendement de précision n°4, accepté par le Gouvernement, est adopté.

M. le président. – Amendement n°5, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Dans le second alinéa de cet article, remplacer les mots :

des collectivités ou établissements

par le mot :

publics

L'amendement de précision n°5, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 9, modifié, est adopté.

Article 10

I. - *Au début du titre IV du livre I^{er} du même code, il est inséré une division ainsi rédigée : « Chapitre I^{er}. - Dispositions communes aux activités juridictionnelles et administratives ».*

II. - *Le même chapitre I^{er} comprend les articles L. 140-1, L. 140-1-1, L. 140-2, L. 140-3, L. 140-4, L. 140-4-1, L. 140-5 et L. 140-6, qui deviennent respectivement les articles L. 141-1, L. 141-2, L. 141-3, L. 141-4, L. 141-5, L. 141-6, L. 141-7 et L. 141-8, ainsi que les articles L. 140-8 et L. 140-9, qui deviennent respectivement les articles L. 141-9 et L. 141-10.*

III. - *Dans le second alinéa de l'article L. 262-45, le premier alinéa de l'article L. 272-41-1 et le second alinéa de l'article L. 272-43 du même code, la référence : « L. 140-4-1 » est remplacée par la référence : « L. 141-6 ».*

IV. - *Dans la seconde phrase du deuxième alinéa de l'article L. 114-8 du code de la sécurité sociale, la référence : « L. 140-2 » est remplacée par la référence : « L. 141-3 ».*

V. - *Dans le dernier alinéa de l'article I^{er} de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, la référence : « L. 140-9 » est remplacée par la référence : « L. 141-10 ».*

M. le président. – Amendement n°6, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Après le II de cet article, insérer deux paragraphes ainsi rédigés :

II *bis*. - Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 141-6 du même code, tel qu'il résulte du II ci-dessus, les mots : « visées à l'article L. 111-4 et » sont remplacés par les mots : « de délégation de service public ».

II *ter*. - Dans l'article L. 141-8 du même code, tel qu'il résulte du II ci-dessus, les mots : « l'article L. 112-5 » sont remplacés par les mots : « les articles L. 112-5 et L. 112-7 ».

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Nous corrigeons des erreurs de référence.

L'amendement n°6, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 10, modifié, est adopté.

Article 11

Le titre IV du livre I^{er} du code des juridictions financières est complété par un chapitre II ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« Dispositions relatives aux activités juridictionnelles

« Art. L. 142-1. - I. - *Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement, ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présomptifs de gestion de fait, sont communiqués au représentant du ministère public près la Cour des comptes.*

« II. - *Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à son égard, le comptable concerné est déchargé de sa gestion par ordonnance du président de la formation de jugement ou d'un magistrat délégué à cette fin.*

« *Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus lui est donné dans les mêmes conditions.*

« III. - *Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présomptif de gestion de fait, il requiert l'instruction de cette charge.*

« *La procédure est contradictoire. À leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.*

« *Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que*

l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

« *Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le ministère public n'y assistent pas.*

« *La cour statue par un arrêt rendu en formation collégiale.*

« IV. - *Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »*

M. le président. – Amendement n°7 rectifié, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Rédiger comme suit le II du texte proposé par cet article pour l'article L. 142-1 du code des juridictions financières :

« II. - Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – La commission estime peu satisfaisantes les modalités de décharge des comptables publics. Avant rectification, nous proposons que l'ordonnateur puisse saisir la juridiction financière lorsque le parquet conclut à la décharge, afin de lui accorder le bénéfice du double degré de juridiction ; et nous prévoyions qu'à défaut de saisine, le comptable serait déchargé de sa gestion par arrêté ministériel, car la compétence liée du magistrat du siège à l'égard du ministère public est contraire au principe d'indépendance de la justice.

A la réflexion, cette procédure nous est apparue un peu lourde, dès lors que dans neuf cas sur dix les juridictions financières prononcent la décharge des comptables publics sans jamais prêter à contestation.

La Cour des comptes et le Gouvernement sont attachés à ce que le ministère public conserve le monopole de l'engagement des poursuites : nous ne souhaitons pas créer une nouvelle source de conflits dans ce texte, qui en comporte déjà d'autres et mettre

en péril une réforme nécessaire. Nous avons toutefois décidé de supprimer la compétence liée du magistrat du siège -nous y tenons-, mais en prévoyant qu'à défaut d'accord avec le parquet dans un délai de deux ans, le doute profite au comptable public, qui sera alors automatiquement déchargé de sa gestion et pourra obtenir un certificat de décharge auprès du greffe de la juridiction.

Dans ce délai, l'ordonnateur mécontent du comportement du comptable pourra, auprès du ministère public, faire valoir ses arguments et mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

Cette solution, cependant, n'est pas pleinement satisfaisante, M. Collombat l'a fait remarquer en commission et nous en convenons, car, en cas d'accord entre les deux magistrats, l'ordonnateur pourrait tenter un recours tandis qu'en cas de désaccord entre les deux magistrats, et donc de doute, le comptable serait automatiquement déchargé après deux ans.

Ce serait paradoxal. Donc, cet amendement améliore le texte des députés même si des trésors d'imagination juridique seront encore nécessaires pour aboutir à une solution idéale.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Avis favorable à cet important amendement qui va dans le bon sens. Si deux ans après la notification d'ouverture d'un contrôle, les deux magistrats ne sont pas arrivés à un accord, le comptable pourra obtenir la décharge. Cela élimine le risque de blocage et il est de bonne justice que le doute profite au comptable public.

M. Jacques Mahéas. – Compte tenu de ces ambiguïtés, le groupe socialiste s'abstiendra.

L'amendement n°7 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°8, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

A la fin du premier alinéa du III du texte proposé par cet article pour l'article L. 142-1 du code des juridictions financières, remplacer les mots :

il requiert l'instruction de cette charge

par les mots :

il saisit la formation de jugement

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Rédactionnel.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Sagesse.

L'amendement n°8 est adopté.

M. le président. – Amendement n°9, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Dans la seconde phrase de l'avant-dernier alinéa du III du texte proposé par cet article pour l'article L. 142-1 du code des juridictions financières, après les mots :

et le

insérer les mots :

représentant du

L'amendement rédactionnel n°9, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 11, modifié, est adopté.

Les articles 12, 13, 14, 15 et 16 sont adoptés.

Article 16 bis

I. - L'article L. 231-4 du même code est ainsi rétabli :

« Art. L. 231-4. - Les personnes déclarées comptables de fait rendent en deux exemplaires leurs comptes et les pièces justificatives à la chambre régionale des comptes qui transmet un exemplaire à l'ordonnateur de la collectivité concernée.

« L'ordonnateur en informe l'organe délibérant qui fait connaître ses observations éventuelles à la chambre régionale des comptes dans le délai de trois mois, en joignant le compte rendu de ses débats.

« La chambre régionale des comptes peut juger les comptes des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait à l'expiration du délai fixé à l'alinéa précédent. »

II. - L'article L. 1612-1--1 du code général des collectivités territoriales est abrogé.

III. - Dans le deuxième alinéa de l'article L. 421-21 du code de la construction et de l'habitation, les références : « L. 1612-16 à L. 1612-18 et L. 1612-19-1 » sont remplacées par le mot et les références : « et L. 1612-16 à L. 1612-18 ».

M. le président. – Amendement n°10, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Supprimer cet article.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Cet amendement maintient la compétence des assemblées délibérantes des collectivités territoriales quand il s'agit d'apprécier, sous le contrôle du juge administratif, l'utilité publique de dépenses ayant donné lieu à gestion de fait.

Les règles en vigueur sont complexes et obscures puisqu'elles résultent pour l'essentiel des jurisprudences de la Cour des comptes et du Conseil d'État. La reconnaissance de l'utilité publique n'appartient qu'à l'autorité budgétaire de la personne publique, en l'occurrence à l'assemblée délibérante de la collectivité locale. En règle générale, le juge est lié par la décision de l'autorité budgétaire ; il ne lui appartient pas d'apprécier si des dépenses présentaient bien un intérêt public. Même si ce n'est pas toujours le cas... Une telle appréciation relève de la compétence des juridictions administratives quand elles sont saisies. Certes le juge peut, et doit, refuser

des dépenses dont l'utilité publique a été reconnue quand elles ont donné lieu à condamnation pénale pour gestion de fait. A l'inverse, il peut, et doit, accepter des dépenses dont l'utilité publique n'a pas été reconnue mais qui sont obligatoires. Mais ce n'est pas fréquent, la plupart des dépenses n'étant pas obligatoires : équipements, subventions aux associations, interventions économiques.

Ces règles d'une grande complexité méritent sans doute d'être revues. Cependant, le texte des députés, qui supprime la compétence de l'assemblée délibérante, ne garantit en rien que la juridiction financière ne se fera pas juge de la légalité, voire de l'opportunité des dépenses. En outre, s'il remet en cause une prérogative des collectivités locales, il laisse inchangé le pouvoir du Parlement à l'égard des gestions de fait concernant les deniers de l'État, et cette différence de traitement pose problème.

Bref, la question devrait faire l'objet d'un examen d'ensemble dans le cadre de la réforme annoncée des missions des juridictions financières et des règles relatives à la responsabilité des gestionnaires publics.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Sagesse car, si je comprends bien la motivation du rapporteur -le respect de la libre administration des collectivités territoriales-, j'ai sur cet amendement des réserves juridiques -l'assemblée se prononçant sur l'utilité publique d'une dépense qu'elle a elle-même votée- et financières -les dépenses demeurant effectuées et financées par les recettes de la gestion de fait. En outre, les recours contre les délibérations ralentissent la procédure, ce qui nous expose aux foudres de la Cour de justice européenne.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je comprends la position du rapporteur mais celle de M. de Courson est d'une grande pertinence et je rappelle que les députés avaient adopté son amendement à l'unanimité. Dans tous les cas, on recueille l'avis des collectivités locales ! En l'état actuel du droit, la saisine de ces collectivités, compte tenu de l'enjeu, donne souvent lieu à recours devant le tribunal administratif. Et surtout, la suppression de cet article 16 *bis* aurait une conséquence singulière quant au droit des personnes. Si la délibération reconnaît l'utilité publique des dépenses, elle ne lie pas le juge financier. Mais dans le cas inverse, la décision s'impose au juge ! En cas d'alternance -fréquente dans les collectivités locales, contrairement à ce qu'il en est au Sénat...-, une assemblée peut être amenée à délibérer à l'encontre d'un ancien maire ou d'un ancien président et à refuser l'utilité publique de projets contre lesquels elle aurait fait campagne. Le Sénat est certes garant des droits des collectivités locales, mais il est encore davantage garant du droit des personnes. Or, on nous propose que, lorsque la collectivité locale se prononce contre l'utilité publique, cette décision s'impose au juge financier ! Que l'assemblée donne son avis, d'accord ! Mais le juge financier doit pouvoir décider en toute liberté. C'est pourquoi l'amendement Courson me

semble plus logique. Et je me range ainsi à la position de M. Karoutchi qui, à l'Assemblée nationale, avait jugé l'argumentation de M. de Courson « vraiment exceptionnelle » (*M. le secrétaire d'État s'étonne lui-même.*) L'argument est subsidiaire, je le reconnais... (*Sourires*) Bien sûr, il ne faut pas priver de leurs droits les collectivités locales, mais ici elles peuvent formuler un avis.

M. Yves Détraigne. – L'amendement Courson me laissait sceptique, mais compte tenu de la lecture que vient de nous en donner M. Sueur, je vois qu'il a du bon. On ne peut accepter que, lorsque l'avis de l'assemblée délibérante va dans un sens, elle oblige le juge, et que, lorsqu'elle va dans l'autre sens, elle ne l'oblige plus. Cette divergence est choquante. Il faut suivre M. Sueur.

M. René Garrec. – Je comprends M. Sueur lorsqu'il évoque l'intérêt collectif, en vertu duquel la chambre doit suivre la collectivité. En revanche, je ne partage pas son interprétation du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Certes, l'intérêt de l'individu, qui doit être protégé, passe après l'intérêt général. Mais que se passera-t-il si une personne ayant intérêt à agir contre la position de la collectivité se tourne vers le juge administratif ? Cette question semble vous avoir échappé.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Je partage l'avis de M. Garrec : le recours est possible quelle que soit la solution, et le principe de libre administration des collectivités locales ne doit pas être remis en cause. Je maintiens mon amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Certes, le recours est toujours possible et une personne peut saisir le tribunal administratif. Mais, comme l'a indiqué M. Détraigne, il est choquant que, dès lors qu'une collectivité déclare qu'il n'y a pas d'utilité publique, le comptable soit obligatoirement condamné par le juge financier. En supprimant cette disposition, comme le prévoit l'amendement Courson, on ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales : elles peuvent se prononcer pour l'utilité publique tout en préservant le droit des personnes. Cet avis constitue un élément du dossier du juge.

Ainsi, une commune peut déclarer d'utilité publique la construction d'un centre aquatique alors qu'un autre centre existe à trois kilomètres de là. Une nouvelle municipalité a une position contraire : la personne ayant exercé les fonctions de maire ou de président du conseil général ou régional serait obligatoirement condamnée pour une délibération sujette à débat ? C'est choquant pour le droit des personnes.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois. – M. de Courson est si intelligent que je ne comprends que la moitié de ce qu'il propose... (*Sourires*) Surtout quand il est dans son domaine de spécialité.

S'il y a des interrogations sur l'utilité publique, c'est le juge administratif qui tranche, et non le juge financier. L'amendement de M. de Courson compliquerait les choses et plongerait les juges dans des abîmes de perplexité. Je suis donc favorable à l'amendement du rapporteur.

L'amendement n°10 est adopté et l'article 16 bis est supprimé.

Les articles n°s 17, 18, 19 et 20 sont successivement adoptés.

Article 21

Le chapitre II du titre IV de la première partie du livre II du même code est ainsi rédigé :

« CHAPITRE II

« Dispositions relatives aux activités juridictionnelles

« Art. L. 242-1. - I. - Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement, ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présumptifs de gestion de fait, sont communiqués au représentant du ministère public près la chambre régionale des comptes.

« II. - Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à son égard, le comptable concerné est déchargé de sa gestion par ordonnance du président de la formation de jugement ou d'un magistrat délégué à cette fin.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus lui est donné dans les mêmes conditions.

« III. - Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I, ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présumptif de gestion de fait, il requiert l'instruction de cette charge.

« La procédure est contradictoire. A leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.

« Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

« Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le ministère public n'y assistent pas.

« IV. - Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

M. le président. – Amendement n°11 rectifié, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Rédiger comme suit le II du texte proposé par cet article pour l'article L. 242-1 du code des juridictions financières :

« II. - Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Amendement de coordination.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Avis favorable.

M. Jacques Mahéas. – Il s'agit d'une adaptation à la chambre régionale des comptes de ce que nous avons vu précédemment. Notre vote sera le même : nous nous abstiendrons.

L'amendement n°11 rectifié est adopté.

M. le président. – Amendement n°12, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

A la fin du premier alinéa du III du texte proposé par cet article pour l'article L. 242-1 du code des juridictions financières, remplacer les mots :

il requiert l'instruction de cette charge

par les mots :

il saisit la formation de jugement

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Amendement de coordination.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Sagesse.

L'amendement n°12 est adopté.

M. le président. – Amendement n°13, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Dans la seconde phrase du dernier alinéa du III du texte proposé par cet article pour l'article L. 242-1 du code des juridictions financières, après les mots :

et le

insérer les mots :
représentant du

L'amendement rédactionnel n°13, accepté par le
Gouvernement, est adopté.

L'article 21, modifié, est adopté.

Les articles 22, 23, 24, 25, 26 et 27 sont adoptés.

Article 28

I. - Dans la première phrase de l'article L. 254-4 du même code, la référence : « L. 241-15 » est remplacée par les références : « L. 241-9 et L. 243-1 à L. 243-6 ».

II. - Dans le troisième alinéa de l'article L. 256-1 du même code, les références : « des articles L. 231-3, L. 231-12 ou L. 241-14 » sont remplacées par la référence : « de l'article L. 243-6 ».

M. le président. – Amendement n°14 rectifié, présenté par M. Saugé, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

Le code des juridictions financières est ainsi modifié :

1° Dans le troisième alinéa de l'article L. 256-1, les mots : « ayant demandé à être auditionnées en application des articles L. 231-3, L. 231-12 ou L. 241-14 » sont remplacés par les mots : « avisées d'une audience publique, entendues en application de l'article L. 243-6 » et, après les mots : « elles peuvent », sont insérés les mots : « , sur décision du président de la chambre, » ;

2° A la fin des articles L. 253-2, L. 262-32 et L. 272-33, les mots : « prescrits par les règlements » sont remplacés par les mots : « fixés par décret en Conseil d'État » ;

3° Dans les articles L. 253-3, L. 272-34 et dans le premier alinéa de l'article L. 262-33, les mots : « , à titre provisoire ou définitif, » sont supprimés ;

4° Le premier alinéa de l'article L. 253-4 et le premier alinéa de l'article L. 272-35 sont remplacés par deux alinéas ainsi rédigés :

« La chambre territoriale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

« Les personnes que la chambre territoriale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. » ;

5° L'article L. 262-34 est ainsi rédigé :

« Art. L. 262-34. - La chambre territoriale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur

les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

« Les personnes que la chambre territoriale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. » ;

6° A la fin du second alinéa de l'article L. 253-4, du second alinéa de l'article L. 262-33 et du second alinéa de l'article L. 272-35, les mots : « ou s'en saisit d'office » sont supprimés ;

7° Dans le second alinéa de l'article L. 262-37 et dans le second alinéa de l'article L. 272-60, après les mots : « son droit d'évocation et », sont insérés les mots : « , sur réquisition du ministère public, » ;

8° Les articles L. 262-38 et L. 272-36 sont ainsi modifiés :

a) Après le mot : « comptables », sont insérés les mots : « publics et les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait » ;

b) Les mots : « et dans les réponses aux injonctions qui ont été formulées à leur encontre » sont supprimés ;

9° Le second alinéa de l'article L. 262-54 et le second alinéa de l'article L. 272-52 sont supprimés ;

10° Après l'article L. 262-54, il est inséré un article L. 262-54-1 ainsi rédigé :

« Art. 262-54-1. - I. - Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement, ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présomptifs de gestion de fait, sont communiqués au représentant du ministère public près la chambre territoriale des comptes.

« II. - Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

« III. - Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I, ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité

personnelle et pécuniaire du comptable, ou présumé de gestion de fait, il saisit la formation de jugement.

« La procédure est contradictoire. A leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.

« Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

« Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le représentant du ministère public n'y assistent pas.

« IV. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

11° Après l'article L. 272-52, il est inséré un article L. 272-52-1 ainsi rédigé :

« *Art. 272-52-1.* - I. - Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement, ou ceux contenant des faits soit susceptibles de conduire à une condamnation à l'amende, soit présumés de gestion de fait, sont communiqués au représentant du ministère public près la chambre territoriale des comptes.

« II. - Lorsque le ministère public ne relève aucune charge à l'égard d'un comptable public, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement ou à son délégué afin qu'il rende une ordonnance déchargeant le comptable de sa gestion.

« Si aucune charge ne subsiste à son encontre au titre de ses gestions successives et s'il a cessé ses fonctions, quitus est donné au comptable public dans les mêmes conditions.

« Si, à l'issue d'un délai de deux ans à compter de la notification de l'examen des comptes, aucune charge n'a été relevée par le ministère public à son encontre et aucune ordonnance de décharge n'a déjà été rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué, le comptable public est déchargé de sa gestion pour les comptes dont l'examen lui a été notifié. S'il a cessé ses fonctions au cours du dernier exercice contrôlé et si aucune charge ne subsiste à son encontre pour l'ensemble de sa gestion, il en est réputé quitte.

« III. - Lorsque le ministère public relève, dans les rapports mentionnés au I, ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présumé de gestion de fait, il saisit la formation de jugement.

« La procédure est contradictoire. A leur demande, le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier.

« Les débats ont lieu en audience publique. Toutefois, le président de la formation de jugement peut, à titre exceptionnel et après avis du ministère public, décider que l'audience aura lieu ou se poursuivra hors la

présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

« Le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le représentant du ministère public n'y assistent pas.

« IV. Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. » ;

12° Dans la première phrase de l'article L. 254-4, la référence : « L. 241-15 » est remplacée par les références : « L. 241-9 et L. 243-1 à L. 243-6 » ;

13° Dans la première phrase de l'article L. 254-5, les références « L. 243-1 à L. 243-4 » sont remplacées par les références « L. 245-1 à L. 245-4 » ;

14° Dans les articles L. 262-56 et L. 272-54, les mots : « tout jugement prononcé à titre définitif » sont remplacés par les mots : « toute décision juridictionnelle rendue » ;

15° Au début des articles L. 262-57 et L. 272-55, les mots : « Un jugement prononcé à titre définitif peut être révisé par la chambre territoriale des comptes » sont remplacés par les mots : « Une décision juridictionnelle peut être révisée par la chambre territoriale des comptes qui l'a rendue » ;

16° Dans les articles L. 262-58 et L. 272-56, les mots : « des jugements » sont remplacés par les mots : « des décisions juridictionnelles ».

M. Bernard Saugéy. – Cet amendement, qui étend les dispositions du projet de loi aux collectivités d'outre-mer, évite de recourir à une ordonnance.

L'amendement n°14 rectifié, accepté par le Gouvernement, est adopté et devient l'article 28.

L'article 29 est adopté.

Article 29 bis

Dans le dernier alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), après les mots : « fait l'objet », sont insérés les mots : «, pour les mêmes opérations, ».

M. le président. – Amendement n°15 rectifié, présenté par M. Saugéy, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

I. L'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa du IV, les mots : « le ministre de l'économie et des finances ou », sont remplacés par les mots : « le ministre chargé du budget ou le ministère public près » ;

2° Dans la première phrase du dernier alinéa du IV, le mot : « provisoire » est supprimé ;

3° Dans la seconde phrase du dernier alinéa du IV, le mot : « définitive » et le mot : « réputé » sont supprimés ;

4° Dans le premier alinéa du V, après les mots : « le ministre chargé du budget ou », sont insérés les mots : « le ministère public près » ;

5° Après le V, il est inséré un V *bis* ainsi rédigé :

« V *bis*. - En cas de décès du comptable public avant le jugement définitif de ses comptes, sa responsabilité personnelle et pécuniaire ne peut être mise en jeu, pour les comptes qui n'ont pas encore été définitivement jugés, qu'à hauteur du montant des garanties qu'il était tenu de constituer et, le cas échéant, des sommes pour lesquelles il était assuré.

« Les déficits en résultant sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. » ;

6° Dans le premier alinéa du VI, après les mots : « est mise en jeu », sont insérés les mots : « par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes » ;

7° Le VI est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministère public près le juge des comptes a la faculté de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée, de son fait, à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant. »

8° Le premier alinéa du VII est ainsi rédigé :

« VII. - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministre dont il relève ou le ministre chargé du budget et qui n'a pas versé la somme prévue au VI peut être constitué en débet par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire. »

9° Dans la première phrase de l'avant-dernier alinéa du XI, après les mots : « et responsabilités », sont insérés les mots : « , ainsi que les mêmes possibilités de remise gracieuse des sommes laissées à leur charge, » ;

10° Dans le dernier alinéa du XI, après les mots : « fait l'objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations ».

II. Le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

III. Les pertes de recettes résultant, pour les organismes intéressés, du texte proposé par le 5° du I du présent article sont compensées à due concurrence par l'affectation, dans les conditions prévues par une loi de finances, d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Cet amendement modifie l'article 60 de la loi de finances pour 1963 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables afin de tirer les conséquences de la réforme proposée par ce texte.

Ensuite, par coordination avec la suppression de l'obligation faite aux héritiers d'un comptable décédé de produire ses comptes à sa place, il prévoit que la responsabilité personnelle et pécuniaire du défunt ne peut être mise en jeu, si le décès est survenu avant le jugement des comptes, qu'à hauteur du montant des garanties constituées et, le cas échéant, des sommes pour lesquelles il était assuré.

L'amendement propose en outre de confier au ministre chargé du budget, et non au ministre de l'économie et des finances, la mise en jeu la responsabilité pécuniaire d'un comptable public.

Enfin, dans l'attente de la réforme des règles relatives à la responsabilité des gestionnaire publics, il précise que, conformément à la pratique constante des ministres du budget, les comptables de fait peuvent, à l'instar des comptables publics, obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge par le juge des comptes. Si le ministre me confirme qu'il n'y a aucun doute sur la légalité de ces remises gracieuses, nous rectifierons l'amendement pour éviter d'inscrire dans la loi des dispositions redondantes.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Cet amendement est lourd et complexe. Le Gouvernement n'a pas d'objection au transfert des remises gracieuses des comptables publics du ministre des finances à celui du budget, ni à la suppression des alinéas qui prennent acte de la suppression de la distinction entre charges provisoires et définitives.

La remise gracieuse pour le débet d'un comptable public a été instaurée pour atténuer les conséquences de l'automatisme de la mise en jeu de sa responsabilité : le juge n'a alors pas de latitude pour apprécier les circonstances liées au comportement du comptable ou au contexte lié à l'irrégularité sanctionnée. En revanche, en cas de gestion de fait, il dispose d'une marge d'appréciation dans le jugement et la constitution du débet, et peut suppléer, pour des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications produites. Je confirme à M. Saugey que les comptables de fait bénéficient déjà dans la pratique de la remise gracieuse du ministre et qu'il n'est pas nécessaire de l'inscrire dans la loi.

Le Gouvernement est défavorable au 5° de l'amendement et à son corollaire, le 10°, qui limitent la responsabilité personnelle et pécuniaire des héritiers du comptable public à hauteur des montants pour lesquels le défunt s'était assuré. Imagine-t-on qu'un héritier ne serait redevable des impôts du défunt qu'à hauteur d'un certain montant ? Sous réserve de la suppression de ces dispositions, et du 9°, avis favorable.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Compte tenu des explications du ministre et du retrait de l'amendement n°2, nous pouvons rectifier cet amendement en supprimant le 5° du I, le 9° et le III.

M. le président. – Amendement n°15 rectifié *bis*, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Rédiger comme suit cet article :

I. L'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 est ainsi modifié :

1° Dans la première phrase du premier alinéa du IV, les mots : « le ministre de l'économie et des finances ou », sont remplacés par les mots : « le ministre chargé du budget ou le ministère public près » ;

2° Dans la première phrase du dernier alinéa du IV, le mot : « provisoire » est supprimé ;

3° Dans la seconde phrase du dernier alinéa du IV, le mot : « définitive » et le mot : « réputé » sont supprimés ;

4° Dans le premier alinéa du V, après les mots : « le ministre chargé du budget ou », sont insérés les mots : « le ministère public près » ;

5° Dans le premier alinéa du VI, après les mots : « est mise en jeu », sont insérés les mots : « par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes » ;

6° Le VI est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministère public près le juge des comptes a la faculté de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale, soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée, de son fait, à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant. »

7° Le premier alinéa du VII est ainsi rédigé :

« VII. - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu par le ministre dont il relève ou le ministre chargé du budget et qui n'a pas versé la somme prévue au VI peut être constitué en débet par l'émission à son encontre d'un titre ayant force exécutoire. »

8° Dans le dernier alinéa du XI, après les mots : « fait l'objet », sont insérés les mots : « pour les mêmes opérations ».

II. Le présent article est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.

L'amendement n°15 rectifié bis est adopté.

L'article 29 bis, modifié, est adopté.

Article additionnel

M. le président. – Amendement n°16, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Après l'article 29 *bis*, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - Dans le dernier alinéa de l'article L. 131-2, dans le dernier alinéa de l'article L. 231-3, dans le second alinéa de l'article L. 253-4, dans le second alinéa de l'article L. 262-33 et dans le second alinéa de l'article L. 272-35 du code des juridictions financières, le mot : « dix » est remplacé par le mot : « cinq ».

II. - Dans le deuxième alinéa du IV de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, le mot : « sixième » est remplacé par le mot : « cinquième ».

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Cet amendement important harmonise les délais de prescription des actions en responsabilité personnelle des comptables publics et des gestionnaires de fait, qui ont longtemps relevé du droit commun de la prescription extinctive et s'élevaient à trente ans. La loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales et à la Cour des comptes a abaissé ce délai à dix ans pour les comptables de fait, délai appliqué également aux comptables publics par la loi de finances rectificatives pour 2001 et ramené à six ans par la loi de finances rectificatives pour 2004.

Nous vous proposons de retenir une durée de cinq ans, approuvée par le Sénat en 2000 dans le cadre d'une proposition de loi du groupe socialiste rapportée par notre ancien collègue Jacques Oudin, et en 2001 lors de l'examen de la loi relative aux chambres régionales et à la Cour des comptes -deux fois, je suis aussi précis que M. de Courson ! (*Sourires*)

M. Jean-Pierre Sueur. – Quelle attention scrupuleuse portée aux initiatives du groupe socialiste ! (*Sourires*)

M. Bernard Saugey. – Cette solution s'est alors heurtée à l'opposition de l'Assemblée nationale.

Cette durée est également conforme à la durée générale retenue pour la prescription en matière civile par le Sénat et l'Assemblée nationale dans la proposition de loi du président de la commission des lois que nous examinerons cet après-midi. Elle est compatible avec le rythme triennal, voire quadriennal, des contrôles des juridictions financières sur l'activité des comptables publics et des ordonnateurs.

Je rappelle qu'en cas d'infraction pénale, l'intéressé sera poursuivi selon les règles du code de procédure pénale qui restent inchangées.

M. le président. – Sous-amendement n°20 à l'amendement n°16 de M. Saugey, au nom de la commission, présenté par M. Détraigne.

I. - A la fin du deuxième alinéa (I) de l'amendement n°16, remplacer le mot :

cinq

par le mot :

six

II. - Supprimer le troisième alinéa (II) de l'amendement n°16.

M. Yves Détraigne. – Cinq ans, six ans, un détail peut-être, mais le diable se cache dans les détails..., le rythme des contrôles par les chambres régionales des comptes est le plus souvent quadriennal, voire quinquennal. Et c'est en général dans le cours de l'instruction qu'une information sera fortuitement donnée, concernant une association satellite de la collectivité, et que l'on s'apercevra d'une utilisation de fonds publics non retracée dans la comptabilité publique. Un délai de prescription de cinq ans pour la gestion de fait, compte tenu du rythme réel des contrôles, reviendrait à faire disparaître cette procédure.

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Mais les contrôleurs procèdent à un examen d'ensemble !

M. Yves Détraigne. – Tout n'est pas examiné au même moment.

Je sais que les sénateurs sont aussi des élus locaux, donc des ordonnateurs -je le suis moi-même comme maire, comme président d'une communauté de commune et comme président d'un syndicat départemental. Je comprends votre souci de raccourcir le délai de prescription. Mais la gestion de fait n'est pas l'infamie de l'ordonnateur ! Elle ne conduit pas forcément à une poursuite pénale ! Le but est de réintégrer dans la comptabilité publique ce qui aurait dû s'y trouver. Sans plus.

Votre remède sera pire que le mal : les procédures engagées abusivement pour gestion de fait, nombreuses au début de la création des chambres, sont devenues rares. Or, si vous réduisez le délai à cinq ans, des poursuites seront lancées à titre conservatoire par le ministère public, parce que le contrôleur n'aura pas eu le temps de faire le tour des comptabilités annexes d'une collectivité. Ma proposition raisonnable est dans l'intérêt des ordonnateurs.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Cet après-midi, nous allons nous efforcer d'harmoniser les délais de prescription en retenant une durée de cinq ans, afin de prendre en compte la situation de ceux qui subissent trop longtemps le risque de procédures. On stigmatise les ordonnateurs alors que la gestion de fait provient essentiellement de ce qu'à une époque les associations périphériques furent, dans les collectivités locales, une pratique calquée sur celle de l'État, en toute bonne foi.

J'ajoute que les procédures sont engagées sur la base d'éléments concrets, précis, non sur de vagues soupçons ! Les comptes principaux et annexes d'une

collectivité sont examinés ensemble, et si le contrôle des comptes me semble, je l'avoue, de plus en plus mystérieux, en tout cas il ne doit pas durer indéfiniment. Si le ministère public engage une procédure, c'est bien parce qu'il dispose déjà d'éléments !

Nous devons chercher à rendre plus lisibles les deux cents délais qui existent et j'ajoute qu'en votant cet amendement nous rendrions hommage au groupe socialiste qui avait proposé avant nous de raccourcir le délai de prescription ! (*Rires sur les bancs socialistes*)

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Retrait du sous-amendement.

M. Roger Karoutchi, secrétaire d'État. – Le Gouvernement accepterait le raccourcissement de six à cinq ans du délai pour les comptables publics patents mais n'est pas favorable à une réduction -ni à cinq ni à six ans- du délai de prescription pour la gestion de fait. Par conséquent, défavorable à tout !

M. Jacques Mahéas. – Lors de la discussion de la loi du 21 décembre 2001, le groupe socialiste du Sénat avait défendu l'idée de raccourcir à cinq ans le délai qui était à l'époque... de trente ans ! Nous avons demandé beaucoup pour obtenir un peu en forçant le trait.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Démarche audacieuse !

M. Jacques Mahéas. – Depuis lors, nous avons regardé de plus près le fonctionnement effectif de ces institutions et nous avons entendu l'avis du spécialiste qu'est M. Détraigne. Une concertation est en cours au sein de différents groupes de travail. Le rapporteur propose cinq ans, vous dites que vous allez normaliser tout cela.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Nous ne faisons que proposer.

M. Jacques Mahéas. – Le Gouvernement hésite. (*M. le secrétaire d'État le conteste*) Pour les comptables publics, il accepte une prescription de cinq ans, mais quand le gestionnaire de fait est un M. Dupont tout devient plus compliqué.

M. Détraigne nous dit que les chambres des comptes ont un programme pluriannuel ; on pourrait calquer la durée de la prescription sur la durée des mandats.

M. Jean-Jacques Hiest, président de la commission. – Ah non, c'est beaucoup trop long, si des bêtises sont faites !

M. Jacques Mahéas. – Nous étions d'accord avec le Gouvernement sur dix ans ; un compromis à six satisferait tout le monde. Avec un délai de cinq ans la procédure de gestion de fait risque de disparaître.

M. Yves Détraigne. – J'ai bien entendu le propos du président Hiest sur la procédure de la gestion de fait qui a permis de s'en prendre à un bon nombre

d'associations satellites. Si l'on ramène le délai à cinq ans, on n'aura pas le temps d'agir et l'on va redonner du champ à ces associations satellites. Pensez à cet effet pervers !

M. Bernard Saugey, rapporteur. – Je pense à deux proverbes : « L'enfer est pavé de bonnes intentions » et « Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage ». Le 11 mai 2000, M. Mahéas avait eu de magnifiques paroles pour nous expliquer que le délai de cinq ans avait été soigneusement « calculé par le groupe socialiste ».

M. Jacques Mahéas. – C'est vrai. Mais, depuis lors, un membre de ma famille connaît professionnellement les juridictions financières... (Sourires)

M. Bernard Saugey, rapporteur. – L'action en responsabilité contre les personnes ayant représenté des parties en justice se poursuit cinq ans. Je ne vois vraiment pas pourquoi je retirerais mon amendement !

M. Jean-Pierre Sueur. – Quel ton martial !

Le sous-amendement n°20 rectifié n'est pas adopté.

L'amendement n°16 est adopté et devient un article additionnel.

Article 30

Le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures d'extension, sous réserve des adaptations nécessaires, des dispositions de la présente loi aux chambres territoriales des comptes de Mayotte, de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'ordonnance sera prise avant le premier jour du sixième mois suivant celui de la publication de la présente loi au Journal officiel.

Le projet de loi portant ratification de cette ordonnance sera déposé devant le Parlement au plus tard le premier jour du troisième mois suivant celui de sa publication au Journal officiel.

M. le président. – Amendement n°17, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

Supprimer cet article.

L'amendement n°17 de coordination, accepté par le Gouvernement, est adopté.

En conséquence l'article 30 est supprimé.

Article 31

Les dispositions de la présente loi entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2009, à l'exception du 1^o de l'article 7 et de l'article 30.

Toutefois, elles ne s'appliquent pas aux suites à donner aux procédures en cours ayant donné lieu à des décisions juridictionnelles prises à titre provisoire et notifiées avant le 1^{er} janvier 2009.

M. le président. – Amendement n°18, présenté par M. Saugey, au nom de la commission.

A la fin du premier alinéa de cet article, supprimer les mots :

et de l'article 30

L'amendement de coordination n°18, accepté par le Gouvernement, est adopté.

L'article 31, modifié, est adopté.

Explication de vote

M. Jacques Mahéas. – Nous maintenons notre position d'abstention sur l'ensemble de ce texte intéressant et très technique sur lequel le Gouvernement lui-même s'interroge. Peut-être y verra-t-on plus clair à la fin de l'année...

J'insiste une fois encore sur la question de la situation matérielle des héritiers. Un engagement de M. le ministre serait le bienvenu, des procès sont en cours.

Le projet de loi est adopté.

La séance est suspendue à 11 h 55.

PRÉSIDENTE DE MME MICHÈLE ANDRÉ,
VICE-PRÉSIDENTE

La séance reprend à 15 h 10.

Réforme de la prescription en matière civile (Deuxième lecture)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, portant réforme de la prescription en matière civile.

Discussion générale

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux, ministre de la justice. – C'est avec une grande satisfaction que je reviens devant vous pour discuter d'une proposition de

loi si utile à notre droit. Le droit de la prescription est en l'état actuel très complexe et peu lisible, ce qui est une source d'insécurité juridique. Les délais de prescriptions étaient multiples ; le délai de droit commun, de trente ans, n'était plus adapté à notre vie économique. En février 2007, la commission des lois du Sénat a constitué une mission d'information à ce sujet, qui a mené un travail de grande qualité. Ce fut la base de votre proposition de loi, qui répond aux préoccupations des professionnels de la loi et des opérateurs économiques. Ce texte ambitieux, cette réforme de grande ampleur appréhende le problème de la prescription dans sa globalité. Ce n'est pas un simple toilettage du code civil, mais un texte moderne.

Le nouveau délai de droit commun de cinq ans replace la France dans le grand mouvement européen : le délai est de trois ans en Allemagne, de six ans en Angleterre et au Pays de Galles. Ce projet rend notre droit civil plus attractif ; nos entreprises gagneront en compétitivité.

Je salue le travail harmonieux des deux assemblées. Quelques modifications ont été apportées par l'Assemblée nationale à la proposition initiale. Après l'adoption du texte au Sénat, des inquiétudes se sont exprimées au sujet des dommages et intérêts alloués aux victimes de discriminations au sein des entreprises et des administrations. Comme vous le dites dans votre rapport, monsieur Béteille, il s'agissait d'un malentendu. Pour le dissiper, le président Hiest, le sénateur Richard Yung et vous-même avez déposé deux amendements identiques lors du débat sur la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre la discrimination. Ils introduisaient dans le code du travail et dans la loi du 13 juillet 1983 sur le statut des fonctionnaires les dispositions concernant la réparation du préjudice résultant d'une discrimination. Sur proposition de sa commission des lois, et avec l'accord du Gouvernement, l'Assemblée nationale a décidé de reprendre à l'identique ces dispositions dans le texte que nous discutons aujourd'hui. La discrimination salariale est en effet une situation particulière : elle peut durer de nombreuses années, et souvent à l'insu de la victime. Prenons l'exemple d'une femme, victime d'une discrimination salariale depuis 1990 mais qui ignore pendant longtemps le niveau de salaire des autres employés. Si cette femme n'a connaissance qu'en 2008 des éléments qui montrent qu'elle a fait l'objet d'une discrimination, elle pourra agir jusqu'en 2013. Cet amendement précise également que le droit à réparation portera sur l'ensemble de la période où la victime a fait l'objet d'une discrimination. Dans notre exemple, les dommages et intérêts alloués seront accordés à compter de 1990, et non de 2008. Cet amendement permet de dissiper tout malentendu. La proposition de loi votée par l'Assemblée nationale a d'ailleurs été adoptée par votre commission.

Désormais, le délai de droit commun, fixé à cinq ans, est encadré par un point de départ « glissant » et un délai butoir. C'est un nouveau mécanisme. Le délai de cinq ans s'impose pour plusieurs raisons : il est respectueux des droits de chacun et source de sécurité pour tous. Il est suffisant pour permettre à un créancier d'engager une action ; il écarte toute action tardive et renforce donc la sécurité juridique. En outre, ce délai s'inscrit dans la moyenne européenne. Ces nouvelles dispositions renforceront donc la compétitivité du droit français. Ce délai est encadré par le nouveau mécanisme du point de départ « glissant » qui consacre la jurisprudence actuelle : le délai de prescription court à partir du jour où le créancier a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant d'exercer son droit. A compter de ce jour, il disposera de cinq ans pour réunir les éléments de preuve, se renseigner et éventuellement engager une action en justice. En cas de conciliation ou de médiation, le délai est suspendu. Compte tenu de ce point de départ « glissant », le délai est largement suffisant.

Mais ce point de départ fluctuant ne doit pas rendre les actions imprescriptibles : ce serait contraire aux objectifs de cette réforme.

Une date butoir a été retenue, la prescription intervenant vingt ans après le fait générateur, comme en droit allemand, belge ou écossais. Il y a déjà un délai butoir en matière de responsabilité du fait des produits défectueux, mais ce mécanisme novateur modifie profondément notre droit.

La possibilité d'aménager les délais pour les allonger de dix ans ou les réduire d'un, ou encore pour les interrompre ou les suspendre, conforte le rôle de la volonté des parties, comme en droit suédois et ainsi que le souhaite l'organisation internationale Unidroit. Cela introduit la souplesse revendiquée par les professionnels.

Je tiens une nouvelle fois à féliciter la Haute assemblée pour la qualité et la modernité de cette proposition : la commission des lois a accompli un travail remarquable. Cela montre tout l'intérêt qu'il y a à accroître le rôle du Parlement qui constitue une force de proposition et de réforme ; il faut lui donner davantage de moyens d'agir. Nous en débattons bientôt : c'est dans l'intérêt de la représentation nationale, de la démocratie et des Français. *(Applaudissements à droite)*

M. Laurent Béteille, rapporteur de la commission des lois. – Le débat que nous avons engagé il y a un peu plus d'un an va aboutir dans quelques instants. Voilà la traduction législative des importants travaux menés par la mission d'information de la commission des lois conduite par MM. Hiest, Portelli et Yung de février à juin 2007. Adoptée en première lecture le 21 novembre, la proposition de loi déposée par M. Hiest a été examinée par l'Assemblée nationale le 6 mai dernier.

La réforme est très attendue car elle est indispensable à la sécurité juridique, le titulaire d'un droit trop longtemps inactif étant réputé y avoir renoncé. Il ne faut pas non plus négliger le rôle probatoire car les preuves ne sont pas éternelles et les acteurs économiques et juridiques ne sauraient conserver indéfiniment des justificatifs.

Les règles énoncées par le code civil sont pléthoriques, complexes et inadaptées. La Cour de cassation a recensé pas moins de 250 délais de prescription, allant de trente ans à un mois -on en reste pantois ! Les incohérences suscitent des incertitudes tant les modalités de computation sont complexes et les règles d'interruption difficiles à appréhender.

Il était grand temps de moderniser et de mettre en cohérence ces règles foisonnantes.

Le délai de droit commun est ramené à cinq ans, comme cela s'est fait dans les pays voisins. Le point de départ de la prescription sera fixé au jour où le titulaire du droit a connu ou dû connaître les faits. Il peut cependant y avoir des délais plus courts, ainsi le délai biennal pour l'action des professionnels contre les consommateurs, ou plus longs, telle la prescription décennale pour l'action en responsabilité à la suite de dommages corporels.

On a prévu, sous réserve de nombreuses dérogations, une date butoir de vingt ans après la connaissance des faits. Les parties peuvent allonger les délais de dix ans ou les réduire d'une année et prévoir leur interruption ou leur suspension. Afin de protéger la partie la plus faible, ces aménagements ne sont pas possibles dans des contrats par adhésion, comme en matière d'assurances.

Ces règles ont recueilli une large adhésion tant dans la majorité que dans l'opposition. Seul le groupe CRC, après avoir voulu réduire de dix à cinq ans le délai de droit commun, a finalement décidé de s'abstenir. Les débats ont été moins consensuels à l'Assemblée nationale -peut-être avaient-ils été moins préparés. Cependant, la majorité a très largement souscrit à la réforme, apportant quelques modifications de forme qui ne remettent pas en cause la plupart des dispositions.

Les députés ont écarté l'application du délai butoir pour la prescription entre époux ou partenaires d'un pacte civil de solidarité. Par une simplification que l'on peut accepter, ils ont élargi à toutes les créances périodiques l'interdiction de l'aménagement conventionnel de la prescription que, sur la proposition de M. Dreyfus-Schmidt, nous avons prévue pour les créances salariales et pour les loyers. Ils ont consacré la jurisprudence selon laquelle les dommages trouvant leur origine dans la construction d'un ouvrage doivent être dénoncés dans les dix ans de la réception des travaux. L'Assemblée nationale a également réduit de dix à cinq ans la prescription de l'action en responsabilité civile à l'occasion des ventes aux

enchères et soumis les experts judiciaires au droit commun. Les députés ont enfin repris les deux amendements identiques que nous avons adoptés à la loi sur la lutte contre les discriminations afin de préciser que la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière n'était pas remise en cause.

Ces modifications ne soulevant pas de difficulté majeure, je vous propose d'adopter le texte sans modification. Cela nous permettra d'aller plus vite sur ce texte aussi attendu que nécessaire, et qui apporte une meilleure sécurité à tous les justiciables. Voilà un premier élément de la réforme du droit des obligations que vous avez engagée, madame, et que nous appelons de nos vœux. (*Applaudissements à droite*)

M. Richard Yung. – La proposition de loi issue des travaux de la commission excellemment présidée par M. Hiest...

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission des lois* – Et qui compte tant d'excellents membres !

M. Richard Yung. – ...est un texte équilibré, mais les débats à l'Assemblée nationale ont peut-être donné lieu à quelques propos moins pertinents. Notre groupe, qui l'avait voté en première lecture, est heureux de cette occasion d'apporter des précisions au texte. Le droit de la prescription va gagner en lisibilité et en simplicité grâce à un bon compromis entre les dix ans suggérés par le président Weber et les trois ans retenus par la commission Malaurie-Catala. Le délai de cinq ans revêt un mérite supplémentaire, le plus important à nos yeux : il représente un grand pas vers une harmonisation des délais communautaires, fixés à cinq ou six ans dans une majorité de pays ; nous nous rapprochons ainsi de l'Allemagne ou encore de la Grande-Bretagne.

Ce texte répond également au besoin de sécurité juridique, en permettant aux victimes de faire valoir leurs droits dans un délai raisonnable. Je puis comprendre que la réduction brutale de trente à cinq ans suscite une certaine émotion, mais rappelons que certaines dispositions dérogatoires restent applicables dans nombre de situations, telles les actions en responsabilité civile concernant des mineurs victimes d'actes de barbarie, pour lesquelles le délai de prescription reste fixé à vingt ans.

Autre point de controverse : le délai butoir de vingt ans au terme duquel aucune action tendant à la reconnaissance d'un droit ne pourra plus être engagée. Mais sa création est rendue nécessaire par l'assouplissement des règles relatives au point de départ et aux causes de suspension. J'ajoute qu'il ne s'appliquera pas à tous les cas de prescription, le cas des victimes mineures, par exemple, en étant exclu.

La possibilité d'aménager contractuellement la prescription extinctive fait elle aussi débat. Des garde-fous ont toutefois été introduits en première lecture : grâce à l'amendement de M. Dreyfus-Schmidt, cette

faculté ne sera pas ouverte, aux fins de protéger la partie la plus faible au contrat, aux créances périodiques telles que salaires, fermages, loyers ou charges locatives afférents aux baux d'habitation. Les employeurs ne pourront ainsi imposer à leurs salariés un délai de prescription d'un an en paiement ou répétition des salaires, non plus que les bailleurs professionnels, à leurs locataires, une durée de prescription de dix ans de l'action en paiement ou en répétition des loyers.

L'Assemblée nationale a adopté sans modification majeure le texte issu de nos travaux, y compris dans son volet financement. Outre quelques amendements de détail, elle a ajouté quelques articles, notamment pour réduire de dix à cinq ans le délai de prescription des actions en responsabilité civile dans le cadre de ventes. Ce projet, équilibré, ne nécessite plus que quelques précisions. Je comprends le souci de notre rapporteur de ne pas voir dénaturer son enfant, mais la seconde lecture n'est-elle pas faite pour apporter d'ultimes ajustements ?

Quatre mois après la première lecture, les syndicats, les associations de lutte contre les discriminations, la Halde ont vivement réagi sur la question de la prescription en matière de discriminations professionnelles, craignant que le préjudice subi par les victimes ne soit plus réparable au-delà de cinq ans. Eussent-ils fait état de leurs inquiétudes plus tôt, nous aurions sans tarder réagi, car il n'a bien évidemment jamais été question de restreindre les droits des salariés victimes de discriminations, et je puis ici témoigner de la bonne foi du président Hyst. Mais il est vrai que nous n'avions peut-être pas, alors, mesuré toutes les répercussions de ce texte éminemment technique. Nous avons, le 27 mars, rencontré les représentants du collectif, qui sont sortis rassérénés de cette réunion. A l'occasion de la discussion, le 9 avril, du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, des dispositions nouvelles ont été insérées dans le code du travail et le statut des fonctionnaires afin de prévoir la réparation intégrale du préjudice, sur toute sa durée.

Un autre point mérite encore réflexion. Le long débat qui s'est tenu à l'Assemblée nationale autour de la question de la jurisprudence de la Cour de cassation n'a pas permis de parvenir à une définition satisfaisante du point de départ. Il convient, à mon sens, d'intégrer dans ce texte la définition qu'en a retenue la Cour dans son arrêt du 22 mars 2007.

Dernier point, enfin, la garantie décennale en matière de responsabilité des constructeurs d'ouvrage, telle que prévue par l'article 1792-4-3 du code civil, ne s'appliquerait pas à tous les professionnels de la construction. La responsabilité des assimilés constructeurs, tels que vendeurs d'immeubles à rénover ou contrôleurs techniques, serait engagée pour vingt ans tandis que les autres professionnels

bénéficieraient de la jurisprudence actuelle, à dix ans. Je vous présenterai donc un amendement visant à généraliser, par souci de cohérence, la prescription décennale.

Sous réserve de ces quelques observations, le groupe socialiste soutiendra ce projet de loi. *(Applaudissements sur les bancs socialistes)*

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Le débat sur les délais de prescription en matière civile est ancien, et les arguments en faveur de leur raccourcissement toujours identique : des délais trop longs sont source d'insécurité juridique, dans un contexte international de plus en plus soumis à la concurrence.

Vous n'avez cessé, madame la ministre, de répéter, pour justifier le passage de trente ans à cinq ans, que notre régime de prescription est isolé en Europe, citant soit l'Allemagne, où le délai est de trois ans, soit l'Angleterre et le Pays de Galles, où il est de six ans. Mais que ne mentionnez-vous l'Italie, la Suisse, la Suède ou la Finlande, où le délai de droit commun est de dix ans ?

En 2001, le rapport de la Cour de cassation suggérait d'abaisser ce délai à dix ans. En 2004, le groupe de travail dirigé par M. Weber, président de la troisième chambre civile de la Cour de cassation, en arrivait à la même conclusion. L'avant-projet de réforme du droit des obligations et du droit de la prescription de 2005, issu du rapport Catala, proposait un délai de trois ans, inspiré par Philippe Malaurie, en charge de la rédaction des dispositions relatives au droit de la prescription.

Alors qu'un consensus s'était dégagé autour du délai de dix ans, pourquoi vous obstiner aujourd'hui à vouloir passer à cinq ans, au seul motif que le délai de trente ans serait inadapté à la rapidité croissante des transactions juridiques ? Doit-on sacrifier le droit qu'ont nos concitoyens de se défendre correctement dans le seul but d'assurer une meilleure « compétitivité » ? La longueur du délai de prescription n'ouvre rien de plus au titulaire que la possibilité d'exercer ses droits et ne porte pas, comme vous voulez le faire croire, à la « négligence ».

Et que dire des conséquences de ce texte sur la lutte contre les discriminations. En première lecture, le Gouvernement et la commission des lois avaient préféré garder le silence quant aux implications de ce texte sur les actions contre l'ensemble des discriminations visées par l'article L. 1132-1 du code du travail.

M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission. – Vous l'aviez gardé vous aussi...

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Nous avons évoqué le cas des handicapés et des personnes âgées. Quoi qu'il en soit, on ne pouvait ignorer les tentatives, venant de vos rangs ou des organisations patronales, d'abaisser le délai de prescription à cinq ans en matière de discriminations au travail, à l'instar

de l'ancien député Jacques Godfrain qui, dès octobre 2003, déposait une proposition de loi visant à réduire à cinq ans la prescription applicable aux actions en justice fondées sur une discrimination syndicale.

En janvier 2004, le rapport Virville reprenait à son compte cette revendication, tout comme le Medef, qui dans le domaine de la lutte contre les discriminations s'est révélé beaucoup moins frileux qu'en matière de droit commun de la prescription. En mars 2004, dans ses 44 propositions pour moderniser le code du travail, il proposait lui aussi de ramener le délai à cinq ans.

Unique but : éviter aux entreprises que, longtemps après les faits, un salarié réclame en justice réparation d'un préjudice subi en raison d'une situation de discrimination. Ce serait les contraindre, nous dit-on, à conserver les preuves trop longtemps et une action engagée longtemps après les faits prouverait la négligence grave du salarié !

L'examen du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations a été l'occasion, pour la commission des lois, de tenter de réparer ce qui nous est présenté comme une « erreur ». Un amendement a été adopté visant à insérer dans le code du travail et dans la loi de 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, des dispositions spécifiques à l'action en réparation du préjudice résultant d'une discrimination. Si donc l'article 8 de ce texte maintient un délai de prescription quinquennal, il précise que ce délai ne commence à courir qu'au moment de la révélation de la discrimination et n'est pas susceptible d'aménagement conventionnel, et que les dommages et intérêts doivent réparer l'entier préjudice résultant de la discrimination, pendant toute sa durée.

Mais bien des problèmes demeurent : la « révélation » de la discrimination reste imprécise alors que la Cour de cassation, dans son arrêt du 22 mars 2007, l'explicitait. On nous objecte que la doctrine définit la révélation comme « la connaissance du manquement et du préjudice en résultant ». Mais un arrêt unique fait-il à lui seul doctrine ? Pourquoi donc ne pas inscrire cette définition dans ce texte ?

Quant à la rédaction retenue pour l'article 1134-5 du code du travail, elle ne retient que les dommages et intérêts en matière de réparation du préjudice résultant de la discrimination. Ce compromis n'est pas satisfaisant : il envisage la réparation sous le seul angle pécuniaire, en excluant la réintégration, le reclassement, le repositionnement...

Nous vous proposerons donc un amendement à l'article 8, destiné à lever toute ambiguïté.

La rédaction encore imparfaite de l'article 8 finit de me convaincre que la lutte contre les discriminations n'est pas la priorité de ce Gouvernement -la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte

contre les discriminations hiérarchise par exemple les discriminations et surtout introduit un droit à discriminer les élèves en fonction de leur sexe...

Cette proposition de loi crée un profond déséquilibre en faveur du monde économique, au détriment des titulaires de droits. Au nom d'une plus grande sécurité juridique pour les entreprises, et afin d'assurer, comme le dit si bien M. Malarrie, « le stimulant dont a besoin l'activité économique » ou de retrouver « notre vitalité, condition de la croissance », la majorité et le Gouvernement offrent au monde des affaires un délai de prescription taillé sur mesure.

En revanche, alors que la jurisprudence de la Cour de cassation en la matière est unifiée, la reconnaissance du préjudice subi par les salariés discriminés sera plus compliquée à établir et le champ de sa réparation inférieur à ce qu'il est aujourd'hui. La jurisprudence serait-elle trop favorable aux salariés discriminés ? L'entêtement du patronat m'incite à répondre positivement à cette question.

Notre vote dépendra du sort réservé à l'amendement que nous avons déposé.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – Ce texte est très attendu, comme l'a souligné le rapporteur, dont je salue le travail ; je me félicite que la commission des lois en souhaite l'adoption conforme, ce qui permettra une promulgation rapide de la loi. La proposition de loi du président Hiest, déjà excellente, ne méritait d'être modifiée qu'à la marge.

M. Yung a jugé la rédaction équilibrée parce qu'elle améliorera la sécurité juridique tout en respectant les droits des victimes. Il a souhaité que l'amendement adopté dans le cadre du projet de loi relatif aux discriminations soit complété ; repris dans la présente proposition de loi, il est, je crois, pleinement satisfaisant.

Il n'y a aucune ambiguïté s'agissant du délai de prescription en matière de construction ; nous y reviendrons.

Mme Mathon-Poinat juge le délai trop court ; il m'apparaît au contraire équilibré, d'autant qu'il ne commencera à courir qu'à partir du moment où l'intéressé connaîtra les faits. Quant à la réparation du préjudice, elle sera, aux termes de l'article 8, intégrale. La jurisprudence actuelle de la Cour de cassation est très claire : la référence aux seuls dommages et intérêts dans l'article L. 412-2 du code du travail relatif à la discrimination syndicale ne fait « pas obstacle à ce que le juge ordonne le reclassement d'un salarié victime d'une discrimination prohibée ». La rédaction adoptée par la proposition de loi est donc satisfaisante.

S'agissant de la durée du préjudice qui sera prise en compte, le texte améliore la situation des victimes. La Cour de cassation admet aujourd'hui de remonter trente ans en arrière ; c'est la totalité du préjudice qui

sera désormais réparé, même si la discrimination a duré quarante ans.

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Article premier

I. - Non modifié.....

I bis. - Après l'article 1792-4 du même code, il est inséré un article 1792-4-3 ainsi rédigé :

« Art. 1792-4-3. - *En dehors des actions régies par les articles 1792-3, 1792-4-1 et 1792-4-2, les actions en responsabilité dirigées contre les constructeurs désignés aux articles 1792 et 1792-1 et leurs sous-traitants se prescrivent par dix ans à compter de la réception des travaux.* »

II. - *Sous réserve des dispositions de l'article 2 de la présente loi, le titre XX du livre III du même code est ainsi rédigé :*

« TITRE XX

« DE LA PRESCRIPTION EXTINCTIVE

« CHAPITRE PREMIER

« Dispositions générales

« Art. 2219. - *La prescription extinctive est un mode d'extinction d'un droit résultant de l'inaction de son titulaire pendant un certain laps de temps.*

« Art. 2220. - *Les délais de forclusion ne sont pas, sauf dispositions contraires prévues par la loi, régis par le présent titre.*

« Art. 2221. - *La prescription extinctive est soumise à la loi régissant le droit qu'elle affecte.*

« Art. 2222. - *La loi qui allonge la durée d'une prescription ou d'un délai de forclusion est sans effet sur une prescription ou une forclusion acquise. Elle s'applique lorsque le délai de prescription ou le délai de forclusion n'était pas expiré à la date de son entrée en vigueur. Il est alors tenu compte du délai déjà écoulé.*

« *En cas de réduction de la durée du délai de prescription ou du délai de forclusion, ce nouveau délai court à compter du jour de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure.*

« Art. 2223. - *Les dispositions du présent titre ne font pas obstacle à l'application des règles spéciales prévues par d'autres lois.*

« CHAPITRE II

« Des délais et du point de départ de la prescription extinctive

« Section 1

« Du délai de droit commun et de son point de départ

« Art. 2224. - *Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.*

« Section 2

« De quelques délais et points de départ particuliers

« Art. 2225. - *L'action en responsabilité dirigée contre les personnes ayant représenté ou assisté les parties en justice, y compris à raison de la perte ou de la destruction des pièces qui leur ont été confiées, se prescrit par cinq ans à compter de la fin de leur mission.*

« Art. 2226. - *L'action en responsabilité née à raison d'un événement ayant entraîné un dommage corporel, engagée par la victime directe ou indirecte des préjudices qui en résultent, se prescrit par dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé.*

« *Toutefois, en cas de préjudice causé par des tortures ou des actes de barbarie, ou par des violences ou des agressions sexuelles commises contre un mineur, l'action en responsabilité civile est prescrite par vingt ans.*

« Art. 2227. - *Le droit de propriété est imprescriptible. Sous cette réserve, les actions réelles immobilières se prescrivent par trente ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer.*

« CHAPITRE III

« Du cours de la prescription extinctive

« Section 1

« Dispositions générales

« Art. 2228. - *La prescription se compte par jours, et non par heures.*

« Art. 2229. - *Elle est acquise lorsque le dernier jour du terme est accompli.*

« Art. 2230. - *La suspension de la prescription en arrête temporairement le cours sans effacer le délai déjà couru.*

« Art. 2231. - *L'interruption efface le délai de prescription acquis. Elle fait courir un nouveau délai de même durée que l'ancien.*

« Art. 2232. - *Le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription extinctive au-delà de vingt ans à compter du jour de la naissance du droit.*

« *Le premier alinéa n'est pas applicable dans les cas mentionnés aux articles 2226, 2227, 2233 et 2236, au premier alinéa de l'article 2241 et à l'article 2244. Il ne s'applique pas non plus aux actions relatives à l'état des personnes.*

« Section 2

« Des causes de report du point de départ ou de suspension de la prescription

« Art. 2233. - *La prescription ne court pas :*

« 1° *À l'égard d'une créance qui dépend d'une condition, jusqu'à ce que la condition arrive ;*

« 2° *À l'égard d'une action en garantie, jusqu'à ce que l'éviction ait lieu ;*

« 3° *À l'égard d'une créance à terme, jusqu'à ce que ce terme soit arrivé.*

« Art. 2234. - *La prescription ne court pas ou est suspendue contre celui qui est dans l'impossibilité d'agir par suite d'un empêchement résultant de la loi, de la convention ou de la force majeure.*

« Art. 2235. - *Elle ne court pas ou est suspendue contre les mineurs non émancipés et les majeurs en tutelle, sauf pour les actions en paiement ou en répétition des salaires, arrérages de rente, pensions alimentaires, loyers, fermages, charges locatives, intérêts des sommes prêtées et, généralement, les actions en paiement de tout ce qui est payable par années ou à des termes périodiques plus courts.*

« Art. 2236. - *Elle ne court pas ou est suspendue entre époux, ainsi qu'entre partenaires liés par un pacte civil de solidarité.*

« Art. 2237. - *Elle ne court pas ou est suspendue contre l'héritier acceptant à concurrence de l'actif net, à l'égard des créances qu'il a contre la succession.*

« Art. 2238. - *La prescription est suspendue à compter du jour où, après la survenance d'un litige, les parties conviennent de recourir à la médiation ou à la conciliation ou, à défaut d'accord écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation ou de conciliation.*

« *Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter de la date à laquelle soit l'une des parties ou les deux, soit le médiateur ou le conciliateur déclarent que la médiation ou la conciliation est terminée.*

« Art. 2239. - *La prescription est également suspendue lorsque le juge fait droit à une demande de mesure d'instruction présentée avant tout procès.*

« *Le délai de prescription recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à six mois, à compter du jour où la mesure a été exécutée.*

« Section 3

« Des causes d'interruption de la prescription

« Art. 2240. - *La reconnaissance par le débiteur du droit de celui contre lequel il prescrivait interrompt le délai de prescription.*

« Art. 2241. - *La demande en justice, même en référé, interrompt le délai de prescription ainsi que le délai de forclusion.*

« *Il en est de même lorsqu'elle est portée devant une juridiction incompétente ou lorsque l'acte de saisine de la juridiction est annulé par l'effet d'un vice de procédure.*

« Art. 2242. - *L'interruption résultant de la demande en justice produit ses effets jusqu'à l'extinction de l'instance.*

« Art. 2243. - *L'interruption est non avenue si le demandeur se désiste de sa demande ou laisse périmer l'instance, ou si sa demande est définitivement rejetée.*

« Art. 2244. - *Le délai de prescription ou le délai de forclusion est également interrompu par un acte d'exécution forcée.*

« Art. 2245. - *L'interpellation faite à l'un des débiteurs solidaires par une demande en justice ou par un acte d'exécution forcée ou la reconnaissance par le débiteur du droit de celui contre lequel il prescrivait interrompt le délai de prescription contre tous les autres, même contre leurs héritiers.*

« *En revanche, l'interpellation faite à l'un des héritiers d'un débiteur solidaire ou la reconnaissance de cet héritier n'interrompt pas le délai de prescription à l'égard des autres cohéritiers, même en cas de créance hypothécaire, si l'obligation est divisible. Cette interpellation ou cette reconnaissance n'interrompt le délai de prescription, à l'égard des autres codébiteurs, que pour la part dont cet héritier est tenu.*

« *Pour interrompre le délai de prescription pour le tout, à l'égard des autres codébiteurs, il faut l'interpellation faite*

à tous les héritiers du débiteur décédé ou la reconnaissance de tous ces héritiers.

« Art. 2246. - L'interpellation faite au débiteur principal ou sa reconnaissance interromp le délai de prescription contre la caution.

« CHAPITRE IV

« Des conditions de la prescription extinctive

« Section 1

« De l'invocation de la prescription

« Art. 2247. - Les juges ne peuvent pas suppléer d'office le moyen résultant de la prescription.

« Art. 2248. - Sauf renonciation, la prescription peut être opposée en tout état de cause, même devant la cour d'appel.

« Art. 2249. - Le paiement effectué pour éteindre une dette ne peut être répété au seul motif que le délai de prescription était expiré.

« Section 2

« De la renonciation à la prescription

« Art. 2250. - Seule une prescription acquise est susceptible de renonciation.

« Art. 2251. - La renonciation à la prescription est expresse ou tacite.

« La renonciation tacite résulte de circonstances établissant sans équivoque la volonté de ne pas se prévaloir de la prescription.

« Art. 2252. - Celui qui ne peut exercer par lui-même ses droits ne peut renoncer seul à la prescription acquise.

« Art. 2253. - Les créanciers, ou toute autre personne ayant intérêt à ce que la prescription soit acquise, peuvent l'opposer ou l'invoquer lors même que le débiteur y renonce.

« Section 3

« De l'aménagement conventionnel de la prescription

« Art. 2254. - La durée de la prescription peut être abrégée ou allongée par accord des parties. Elle ne peut toutefois être réduite à moins d'un an ni étendue à plus de dix ans.

« Les parties peuvent également, d'un commun accord, ajouter aux causes de suspension ou d'interruption de la prescription prévues par la loi.

« Les dispositions des deux alinéas précédents ne sont pas applicables aux actions en paiement ou en répétition des salaires, arrérages de rente, pensions alimentaires, loyers, fermages, charges locatives, intérêts des sommes prêtées et, généralement, aux actions en paiement de tout ce qui est payable par années ou à des termes périodiques plus courts. »

Mme la présidente. – Amendement n°3, présenté par M. Repentin.

Rédiger comme suit le I bis de cet article :

I. bis - Après l'article 1792-7 du même code, il est inséré un article 1792-8 ainsi rédigé :

« Art.1792-8. - En dehors des cas visés aux articles 1792-3, 1792-4-1, 1792-4-2 et 2226, les actions en responsabilité contre les personnes soumises aux obligations résultant des articles 1792 et suivants du présent code et leurs sous-traitants se prescrivent par dix ans à compter de la réception des travaux, avec ou sans réserves, sauf dispositions contractuelles conformes à l'article 2254. »

M. Richard Yung. – Le texte risque à nos yeux de créer pour les mêmes faits deux délais, l'un de dix ans et l'autre de vingt, selon les catégories de professionnels. Seuls les constructeurs sont visés au I bis de cet article.

L'amendement n°1 rectifié ter est retiré.

M. Laurent Béteille, rapporteur. – La commission des lois n'a examiné que l'amendement 1 rectifié ter, dont elle a souhaité le retrait ; ses auteurs ont sans doute lu un peu rapidement le texte de l'Assemblée nationale... Il n'est pas question ici de délai d'ordre public.

Je peux rassurer M. Yung, le changement de place de l'article 1792-4-3 ne change rien à ses modalités d'application. Je souhaite le retrait de l'amendement 3 rectifié. Le code civil vise les constructeurs au sens large, et le code de la construction prévoit que le régime de responsabilité de tous les intervenants dont il dresse la liste est le même que celui des constructeurs. Tous les professionnels sont ainsi concernés.

Mme Rachida Dati, Garde des sceaux. – En effet. J'ajoute que la jurisprudence sur ce point est très claire.

M. Richard Yung. – Ces assurances des autorités les plus hautes me conduisent à retirer mon amendement.

L'amendement n°3 rectifié est retiré.

L'article premier est adopté.

L'article 3 A est adopté, ainsi que les articles 3 bis, 6, 6 bis A, 6 bis B, 6 bis C et 6 bis D.

Article 8

I. - Dans le dernier alinéa de l'article L. 3243-3 du code du travail, les mots : « des articles 2274 du code civil et » sont remplacés par les mots : « de l'article ».

II. - Non modifié.....

III. - Après l'article L. 1134-4 du même code, il est inséré un article L. 1134-5 ainsi rédigé :

« Art. L. 1134-5. - L'action en réparation du préjudice résultant d'une discrimination se prescrit par cinq ans à compter de la révélation de la discrimination.

« Ce délai n'est pas susceptible d'aménagement conventionnel.

« Les dommages et intérêts réparent l'entier préjudice résultant de la discrimination, pendant toute sa durée. »

IV. - Après l'article 7 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, il est inséré un article 7 bis ainsi rédigé :

« Art. 7 bis. - L'action en réparation du préjudice résultant d'une discrimination se prescrit par cinq ans à compter de la révélation de la discrimination.

« Ce délai n'est pas susceptible d'aménagement conventionnel.

« Les dommages et intérêts réparent l'entier préjudice résultant de la discrimination, pendant toute sa durée. »

Mme la présidente. – Amendement n°2, présenté par Mme Mathon-Poinat et les membres du groupe CRC.

I. Rédiger ainsi le texte proposé par le III de cet article pour l'article L. 1134-5 du code du travail :

« Art. L. 1134-5. - L'action en réparation du préjudice résultant d'une situation de discrimination se prescrit par dix ans, à compter du moment où la personne physique ou morale discriminée a pu en connaître l'ensemble des éléments.

« Ce délai n'est pas susceptible d'aménagement conventionnel.

« La totalité de la période au cours de laquelle s'est produite la discrimination ouvre droit à réparation. »

II. En conséquence, rédiger ainsi le texte proposé par le IV de cet article pour l'article 7 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires :

« Art. 7 bis. - L'action en réparation du préjudice résultant d'une situation de discrimination se prescrit par dix ans, à compter du moment où la personne physique ou morale discriminée a pu en connaître l'ensemble des éléments.

« Ce délai n'est pas susceptible d'aménagement conventionnel.

« La totalité de la période au cours de laquelle s'est produite la discrimination ouvre droit à réparation. »

Mme Josiane Mathon-Poinat. – J'ai déjà partiellement défendu cet amendement. Outre un allongement du délai, nous souhaitons modifier son point de départ. La notion de « révélation » n'est pas satisfaisante. Certes, la Cour de cassation l'a utilisée une fois, dans son arrêt du 22 mars 2007 ; mais elle en précise les contours, ce que ne fait pas le texte : en l'espèce, le préjudice lié à une discrimination n'avait été exactement connu qu'à la suite de la communication par l'employeur des éléments de comparaison nécessaires -qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement probants : si cela devait être le cas, ce serait aux salariés d'apporter la preuve de la discrimination et non à l'employeur de prouver qu'il n'a pas discriminé ses salariés. Une ambiguïté s'ajouterait alors à une autre ambiguïté.

Nous entendons retenir non la date de la révélation mais le moment où le salarié a eu connaissance de l'ensemble des éléments lui permettant d'estimer qu'il a été discriminé. Nous avons en revanche conservé l'interdiction de tout aménagement conventionnel ; en matière de contrat de travail, on n'est jamais trop prudent.

Votre rédaction, en reconnaissant seulement la réparation des dommages et intérêts, fait comme si la réparation pouvait n'être que pécuniaire.

M. Jean-Jacques Hyest, président de la commission. – C'est la rédaction du code du travail !

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Elle a été modifiée : mieux vaut être prudent.

Mme la présidente. – Amendement n°4, présenté par M. Yung et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés.

I. - Compléter le premier alinéa du texte proposé par le III de cet article pour l'article L. 1134-5 du code du travail par les mots :

à la victime, c'est-à-dire de la connaissance par celle-ci du manquement et du préjudice en résultant.

II. - Compléter par les mêmes mots le premier alinéa du texte proposé par le IV de cet article pour l'article 7 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.

M. Richard Yung. – Nos collègues députés ont passé beaucoup de temps à définir le point de départ du délai de prescription. Il faut suivre la Cour de cassation, qui fait courir le délai à compter de la révélation de la discrimination, ce qui peut se produire longtemps après les faits : par exemple lors de la reconstitution de la carrière. Nous précisons la notion même de révélation, en la faisant coïncider avec la connaissance qu'en a la victime. Nous sommes cohérents avec le reste du texte, tout en rendant

hommage à la jurisprudence de la plus haute juridiction de notre pays.

M. Laurent Béteille, *rapporteur*. – La commission et la mission d'information ont été injustement accusées de vouloir faire je ne sais quel mauvais coup aux victimes de discrimination. Or, nous n'avons d'autre objectif que de confirmer la jurisprudence de la Cour de cassation, pour protéger tous ceux qui s'estiment victimes de discrimination. C'est le sens de cet article, dont chaque mot a été pesé, au fil d'amendements adoptés en première lecture et après consultation des associations de défense des victimes. Nous voulons nous aussi conforter la jurisprudence de la Cour de cassation : elle n'a pas choisi le terme de « révélation » au hasard, un vocable fort, à connotation quasi religieuse, que les juges ont préféré à celui de « connaissance » de la discrimination. La révélation de la discrimination, c'est le moment où, disposant des éléments nécessaires, le salarié peut établir la situation de discrimination.

Certains de nos collègues veulent expliciter ce terme. Mais en le précisant, on risque de l'affaiblir dans les faits. La meilleure façon de conforter la jurisprudence, c'est d'en reprendre le texte même. Une fois gravée dans le marbre de la loi, elle s'applique à tous les cas, quand bien même elle n'aurait trouvé à s'appliquer qu'une fois, nous dit Mme Mathon-Poinat, ce qui n'est pas exact. Retrait, sinon rejet de l'amendement n°2, ainsi que de l'amendement n°4.

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – Mme Mathon-Poinat craint qu'un délai de prescription de cinq ans ne diminue la capacité de réparer le préjudice. Il n'en n'est rien : la réparation prend en compte l'intégralité de la période où la personne a été discriminée, vingt ans par exemple, ce que j'ai rappelé par courrier à toutes les associations de défense des victimes. Le délai ne fait pas obstacle au reclassement, la chambre sociale de la Cour de cassation l'a confirmé. Vous proposez un délai de dix ans : celui de cinq ans est raisonnable, en matière de droit commun. Enfin, la loi du 15 mai 2008 a renversé la charge de la preuve en matière de discrimination : il revient désormais à l'employeur d'établir qu'il n'y a pas eu discrimination, c'est plus protecteur pour le plaignant. Retrait, sinon rejet de l'amendement n°2.

La « connaissance » de la discrimination est moins précise que sa « révélation » : celle-ci passe par des éléments établis, et il est plus protecteur de faire courir le délai une fois tous les éléments établis, plutôt que de le faire débiter lorsque le plaignant pense être victime d'une discrimination. Retrait, sinon rejet de l'amendement n°4.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Le salarié n'aura évidemment pas tous les éléments, il dépend de l'employeur : je ne comprends pas votre raisonnement !

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – Lorsqu'une personne pense être victime d'une

discrimination et qu'elle se plaint, c'est à l'employeur de faire la preuve que les éléments fournis par la victime déclarée, ne sont pas discriminatoires : il est donc plus protecteur de faire courir le délai à compter de la révélation, plutôt qu'à partir du moment où la personne dit connaître qu'elle est victime d'une discrimination...

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission*. – La rédaction de cet article est le fruit d'une longue réflexion, au cours de laquelle nous avons choisi une formulation spécifique pour le droit du travail, le vocable utilisé pour la discrimination en général ne nous ayant pas paru assez précis. Nos débats ont précisément porté sur le caractère trop peu protecteur de cette formule : « connaître ou avoir pu connaître ». Nous avons vérifié la stricte conformité de cet article avec la jurisprudence de la Cour de cassation.

Le mot « révélation » est un terme juridique précis. Nous en avons ainsi décidé lors de la première lecture de la loi sur les discriminations, tout en accordant que cela aurait plutôt sa place dans un texte sur la prescription en matière civile. Les députés nous ont suivis. Je ne vois pas quelle explication supplémentaire on pourrait donner. Le paradoxe, c'est que nous avons précisé le texte pour être plus clairs et que vous voulez revenir sur cette précision. Il est toujours préférable de stabiliser la jurisprudence de la Cour de cassation. Désormais, cette jurisprudence ne changera plus puisqu'on la met dans la loi. Il est vrai que les débats de l'Assemblée nationale ne sont pas toujours très clairs...

C'est quand même une révolution ! Dès lors que le délai est ramené à cinq ans, la détermination du point de départ devient plus importante. On s'interrogeait encore ce matin à ce sujet, à propos de l'Autorité des marchés financiers et de la responsabilité pour mauvaise commercialisation d'un produit financier. Dans ce cas, le point de départ, ce n'est pas le moment où l'on a contracté, c'est à la fin, lorsqu'on connaît l'intégralité des faits.

Le texte est parfaitement explicite, alors, je vous en supplie, ne maintenez pas vos amendements. S'il demeurait le moindre doute, une navette serait utile, mais comme nous en avons déjà discuté deux fois et que les députés nous ont suivis sur ce point, ne remettez pas en cause cette disposition.

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Je ne suis pas totalement convaincue. M. Hiest nous supplie de retirer nos amendements pour éviter une seconde navette.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission*. – Je n'ai pas dit ça !

Mme Josiane Mathon-Poinat. – A la rigueur, j'accepterais les cinq ans si la seconde partie de mon amendement était acceptée.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission*. – Il n'est pas bon !

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Il est meilleur : mieux vaut deux sûretés qu'aucune !

L'amendement n°2 n'est pas adopté.

M. Richard Yung. – Je ne sais que répondre à M. Hiest. J'ai en plus l'impression que mon amendement est devenu sans objet du fait de celui que nous venons d'adopter. Mais je ne suis pas vraiment convaincu. Un seul argument m'a paru valable, celui du rapporteur avançant que la jurisprudence de la Cour de cassation peut varier et qu'il faut donc la cristalliser dans la loi. La révélation, ce serait la prise de conscience de la réalité : je ne suis pas convaincu, d'autant qu'on aurait pu trouver une solution simple... Je maintiens l'amendement.

L'amendement n°4 n'est pas adopté.

*L'article 8 est adopté,
ainsi que les articles 15, 17 et 19.*

Explications de vote

M. Jacques Gautier. – Le droit actuel de la prescription en matière civile est devenu source de confusion et d'insécurité. Les délais sont unanimement jugés trop nombreux, leur décompte se révèle délicat et leur qualification aléatoire. Grâce à l'initiative du président de la commission des lois, nous faisons aujourd'hui œuvre utile en adoptant cette proposition de loi qui modernise les règles de la prescription civile afin de les rendre plus cohérentes et plus lisibles. Elle réduit le nombre et la durée des délais de la prescription extinctive, elle simplifie leur décompte et autorise, sous certaines conditions, leur aménagement contractuel. Au total, ce texte simplifie notre droit et accroît la sécurité juridique, il adapte les règles de la prescription civile à l'évolution de la société et à l'environnement juridique actuel. Le groupe UMP le votera. (*Applaudissements à droite*)

M. Richard Yung. – Nous l'avons voté en première lecture. Je regrette que nous n'ayons pas avancé sur mon amendement. Il nous faut apprendre à mieux dialoguer. Il est vrai que nous avons été prévenus un peu tard... Malgré tout cela, nous voterons ce texte. (*Applaudissements à droite*)

Mme Josiane Mathon-Poinat. – Nous nous étions abstenus en première lecture. Nous aurions préféré que, dans cette seconde lecture, on prenne en compte nos préoccupations. Cela n'a pas été le cas. Mes doutes persistent ; le groupe CRC votera contre ce texte.

M. Laurent Béteille, *rapporteur*. – Je remercie les collègues qui ont participé au débat, y compris les auteurs des amendements repoussés, parce que nous avons tous la même préoccupation, celle d'aboutir à l'indemnisation intégrale des personnes discriminées.

Sur le fond, je n'étais pas opposé à vos amendements mais votre perfectionnisme aurait affaibli le texte. Le terme « révélation » recouvre toutes les dispositions que vous souhaitiez introduire ; notre rédaction est simplement plus synthétique, donc plus efficace.

La proposition de loi est adoptée.

M. Jean-Jacques Hiest, *président de la commission*. – A l'heure où nous révisons nos institutions afin de donner davantage de pouvoir au Parlement, il est intéressant de constater que la voie parlementaire a permis une grande réforme du code civil. De temps en temps, on peut être fier d'être législateur et pas, uniquement, le relais de propositions venues d'ailleurs. (*Applaudissements à droite*)

M. René Garrec. – Et c'était avant la réforme !

Mme Rachida Dati, *Garde des sceaux*. – Je me réjouis de l'adoption de cette proposition de loi, après un débat constructif entre les deux assemblées. Ce texte complexe a pu être voté assez rapidement grâce au travail de votre commission.

Ce texte n'est que le premier volet d'une réforme globale du droit des obligations, en cours d'élaboration à la Chancellerie et que j'espère présenter à l'automne en conseil des ministres. Cette réforme des délais de prescription constitue pour notre code civil une révolution.

Je comprends les inquiétudes exprimées au sujet des discriminations. Mais l'homogénéisation à laquelle nous avons procédé est une clé de la sécurité juridique, d'autant que le code civil est devenu très touffu.

Ce texte, qui résulte d'une initiative du président Hiest, est donc d'une grande portée. (*Applaudissements à droite*)

Modernisation du marché du travail (Conclusions de la CMP)

Mme la présidente. – L'ordre du jour appelle l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur le projet de loi portant modernisation du marché du travail.

Discussion générale

M. Pierre Bernard-Reymond, *rapporteur de la commission des affaires sociales*. – La CMP est parvenue à un accord. Elle a adopté huit amendements, dont trois apportant des modifications substantielles. Nous avons longuement débattu de la compétence donnée par le Sénat au conseil de prud'hommes pour statuer « en premier et dernier ressort » sur les litiges relatifs à la rupture conventionnelle du contrat de travail. Plusieurs

députés s'interrogeaient sur la compatibilité avec le principe d'unicité de l'instance prud'homale et avec la convention européenne des droits de l'homme. Est-il possible de supprimer la possibilité de l'appel ? L'introduction de règles dérogatoires ne risque-t-elle pas de susciter la méfiance chez les salariés ? La CMP a jugé plus prudent de rétablir l'appel mais a limité à douze mois le délai de recours. Un délai identique a été introduit par la loi de cohésion sociale de janvier 2005 pour le licenciement économique ; nous avons harmonisé les règles. Le délai de recours s'ouvre après le délai de rétractation, quinze jours, et après le délai d'homologation par l'administration, quinze jours ouvrables et non pas calendaires -le Sénat a été suivi sur ce point.

Nous avons estimé logique d'autoriser les entreprises d'intérim à exercer le portage salarial, dans la mesure où ce secteur va être chargé de l'organiser par voie d'accord. Les députés ont considéré qu'une telle disposition anticipait sur la négociation à venir ; et qu'elle pourrait être mal interprétée, analysée comme conférant un monopole au secteur de l'intérim. La CMP a donc supprimé cette autorisation mais a confirmé l'obligation faite aux entreprises d'intérim de consulter les fédérations du portage salarial avant de conclure l'accord prévu.

Le Parlement a respecté l'équilibre de l'accord conclu par les partenaires sociaux le 11 janvier dernier, sans renoncer à son rôle : nous avons ainsi apporté aménagements et compléments, comme sur le délai de prévenance en cas de rupture d'un CDD. Je réaffirme ici l'attachement du Sénat au dialogue social.

M. Guy Fischer. – Et aux 35 heures ?

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur. – Puisse cet exercice concluant de réforme par la négociation collective être renouvelé dans l'avenir. Ce projet de loi prometteur pose les fondations d'une « flexisécurité » à la française qui devra être encore amplifiée. Nous saluons la qualité du dialogue social et en félicitons les partenaires sociaux, ainsi que M. Xavier Bertrand et vous-même, madame la ministre, qui avez su créer le climat nécessaire.

M. Guy Fischer. – Les choses ont un peu changé depuis...

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur. – Souhaitons que cette expérience devienne une référence pour les négociations à venir ! *(Applaudissements à droite)*

Mme Valérie Létard, secrétaire d'État chargée de la solidarité. – Ce projet de loi marque un moment historique. D'abord parce qu'il est né de l'accord interprofessionnel de janvier dernier, le premier conclu dans le cadre de la loi de modernisation du dialogue social de janvier 2007. Le présent texte a donc été élaboré en étroite concertation avec les signataires. Certains sujets feront l'objet de négociations ultérieures -formation professionnelle, gestion

prévisionnelle des emplois et des compétences, assurance chômage. D'autres seront précisés dans les décrets d'application, qui sont prêts et qui vous ont été transmis, ainsi qu'à la commission nationale de la négociation collective. Enfin, nous avons mis en place le groupe de réflexion tripartite demandé par les signataires sur les aspects juridiques des indemnités dues en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse.

Ce projet de loi marque une première étape vers une flexicurité à la française, qui trouve ici une première traduction : garanties et sécurité nouvelles, souplesses nouvelles. Un principe essentiel est posé : la forme normale de la relation de travail est le CDI. Les représentants du personnel seront désormais informés sur le recours au travail à durée déterminée et au travail temporaire. En cas de maladie, l'ancienneté requise pour une indemnisation complémentaire sera réduite à un an ; les stages de fin d'études seront compris dans la période d'essai ; l'indemnité de licenciement, de montant unifié, sera accordée après un an dans l'entreprise contre deux aujourd'hui. Enfin, le CNE est abrogé et l'exigence de motivation et de cause réelle et sérieuse en cas de licenciement s'applique à tous les contrats -Xavier Bertrand l'avait annoncé après la décision de l'OIT et les arrêts des cours d'appel qui ont rendu inopérant le CNE.

Le projet modernise également les relations individuelles de travail. Les partenaires sociaux ont voulu mettre en place des périodes d'essai applicables dans toutes les professions et tous les secteurs d'activité -mais un contrat de travail ou un accord collectif pourra fixer des périodes d'essai plus courtes. Le projet de loi rendra possible la rupture conventionnelle du contrat de travail, dans un cadre légal entouré de garanties : délai de rétractation, délai d'homologation... Il s'agit d'une innovation essentielle dans notre droit. Elle réduira sans doute le recours en justice -un quart des licenciements pour motif personnel donne lieu à un recours !

Pendant cinq ans sera expérimenté un CDD à objet défini, d'une durée de dix-huit à trente-six mois. Les entreprises pourront recruter les compétences nécessaires sur certaines missions ponctuelles.

Un accord collectif devra être préalablement conclu pour garantir les conditions d'utilisation de ce contrat. Enfin, le portage salarial pourra être encadré par un accord conclu dans les deux ans dans la branche du travail temporaire, comme l'ont souhaité les partenaires sociaux.

L'Assemblée nationale et le Sénat ont amélioré le texte sur plusieurs points, les parlementaires ont souhaité apporter un éclaircissement sur le fait que les personnes qui signeront une rupture conventionnelle s'ouvriront des droits à l'assurance-chômage. C'est une précision importante et les négociations de la future convention d'assurance chômage viendront

confirmer ce principe. Les députés ont indiqué que les parties s'informent mutuellement de l'utilisation qu'elles entendent faire de la possibilité de se faire assister lors de l'entretien prévu en matière de rupture conventionnelle. Ils ont également inscrit noir sur blanc le fait que l'indemnité de rupture de 10 % prévue pour le CDD à objet défini est due par l'employeur au salarié, et non l'inverse, en cas de rupture à l'initiative du salarié. Les sénateurs ont clarifié la notion de date anniversaire dans la rupture du contrat pour un motif réel et sérieux, cette rupture pouvant intervenir au bout de dix-huit ou vingt-quatre mois. Les députés ont complété la sécurisation juridique du CNE, en prévoyant l'application des périodes d'essai conventionnelles pour les CNE requalifiés en CDI. Enfin, les sénateurs ont précisé l'exigence de consultation des acteurs du portage salarial dans le processus d'encadrement conventionnel de cette activité qui va s'engager dans la branche de l'intérim.

Ces précisions et compléments enrichissent le texte sans le déséquilibrer. Ce projet de loi présente de grandes avancées, il marque une étape importante, une étape décisive, mais qui reste une première étape car la modernisation de notre économie et de notre marché du travail appelle d'autres accords, en particulier sur la formation professionnelle et l'assurance chômage.

Ce que veulent les Français, ce que nous voulons pour la société française, c'est une modernisation du contrat de travail, une modernisation du droit du travail, une modernisation du marché du travail. *(Applaudissements à droite et au centre)*

Mme Raymonde Le Texier. – Les textes se succèdent devant le Parlement à un rythme effréné...

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales. – On ne peut le nier.

Mme Raymonde Le Texier. – ...et c'est la même mécanique implacable qui s'applique. Urgence déclarée, nouvelle norme du calendrier parlementaire. Débats au pas de charge où toutes les considérations qui ne sont pas dans la droite ligne idéologique de ce Gouvernement, même quand elles viennent de la majorité, sont traitées avec dédain et refus ! Vote automatique ou presque, quitte à regarder ailleurs au moment du vote. Puis, c'est un *bis repetita* dans la seconde chambre...

M. Nicolas About, président de la commission. – Non, nous avons un vote réfléchi !

Mme Raymonde Le Texier. – ...et, le cas échéant, merveille de notre Constitution, une commission mixte paritaire censée mettre tout le monde d'accord, avant de terminer quoiqu'il arrive par un nouveau vote identique au premier !

M. Nicolas About, président de la commission. – Avouez que ça ne marche pas mal !

Mme Raymonde Le Texier. – Les textes se succèdent et rien ne change, bien sûr, parce vous disposez d'une majorité qui à défaut d'être parfaitement d'accord, tente, avec un succès relatif, de rester obéissante ! Rien ne change, surtout, parce qu'au Sénat l'alternance politique est impossible. Petit arrangement maison avec la démocratie, sur lequel vous n'êtes pas prêts de lâcher !

M. Nicolas About, président de la commission. – Reconnaissez que la commission mixte paritaire a approuvé un amendement socialiste ! C'est peut-être un signe que notre vote n'est pas toujours assez réfléchi...

Mme Raymonde Le Texier. – S'agissant du texte qui nous occupe aujourd'hui, dès le début de son examen, les consignes gouvernementales furent claires : surtout, ne rien toucher ! Cette loi ne devait être que la copie conforme du sacro-saint accord national interprofessionnel du 11 janvier dernier. Pendant la discussion, le Gouvernement a rejeté toutes les précisions et modifications proposées par l'opposition. Même traitement pour les plus minimes ajustements proposés par la majorité. C'était toujours la même litanie : « avis défavorable car cette mesure ne figure pas dans l'accord ». Vous vous êtes posés en gardiens du temple de l'accord, construit selon la méthode du dialogue social façon Medef-UMP, c'est-à-dire autocélébration et menaces, explicites ou implicites, sur les syndicats.

M. Guy Fischer. – C'est l'exacte vérité !

Mme Raymonde Le Texier. – C'est sans surprise que nous avons entendu encore le même « on ne touche pas à l'accord » au cours de la CMP. Pourtant, votre défense de l'accord n'est pas aussi totale que vous le proclamez. Vous pratiquez un double langage. Il y a d'abord les mesures qui étaient inscrites dans l'ANI mais que vous n'avez pas jugé utile de transcrire dans le projet de loi initial. Doit-on s'étonner que ces « oublis » concernent tous des mesures qui allaient dans le sens des salariés ? Je n'en citerai que deux : l'accès aux allocations chômage pour les salariés en cas de rupture conventionnelle et le bonus d'indemnités de licenciement de 2/15^e de mois de salaire par année d'ancienneté à partir de dix ans d'ancienneté. Le premier de ces oublis a été réparé grâce à un amendement des députés socialistes qui vous ont pris au mot et demandé que l'accord soit respecté. Quant au bonus d'ancienneté, vous aviez rejeté nos amendements le réinstituant mais vous avez finalement été obligés de le réintégrer par la petite porte du décret.

Autre flagrant délit de double discours : il est précisé dans l'accord national que le nouveau CDD de mission ne peut pas être utilisé pour faire face « à un accroissement temporaire d'activité ». Or cette précision n'est pas reprise dans le projet de loi. Nous vous avons proposé un amendement pour y remédier, respectant ainsi parfaitement l'accord. Mais non : vous

avez tout simplement écarté cette précision négociée et obtenue par les syndicats.

On le voit, le respect de l'accord signé entre les partenaires sociaux, c'est quand ça vous arrange et quand ça convient aux employeurs.

M. Bertrand n'a cessé de nous dire que le dialogue social était cher à son cœur. Nous devons croire « sincèrement » que ce projet de loi en serait la première incarnation, et que « vraiment » nous entrions dans une ère nouvelle. Nous n'avons jamais été dupes de ce discours qui visait surtout à nous tenir en laisse au nom du respect de la démocratie sociale. Il semble hélas que nos craintes n'étaient pas infondées. Qui peut encore croire à l'avenir du dialogue social tel que vous entendez le pratiquer, après vos annonces sur les 35 heures, avec votre volonté de passer en force et de n'organiser la négociation et la concertation que lorsque cela sert vos projets ? Le dialogue social version UMP intime puis ordonne. Lorsque que vous savez pouvoir imposer vos vues au travers d'une négociation, vous jouez le jeu, du moins en apparence. Lorsque vous savez que vos projets n'ont aucune chance de créer un consensus, ni même un accord, alors vous écartez d'un revers de la main ce fameux dialogue social. Il n'aura pas fallu longtemps pour que les masques tombent.

Tout au long des échanges que nous avons eus en CMP, il est apparu de façon de plus en plus patente que l'ambition réelle de ce texte était d'éloigner le juge, de faciliter les licenciements en évitant la judiciarisation du droit du travail, et d'organiser son basculement vers le droit civil. J'en veux pour preuve les difficultés que nous avons eues à faire adopter en CMP un amendement tendant à rétablir la possibilité d'appel dans le cas où le juge des prud'hommes serait amené à statuer sur une rupture conventionnelle. Insensibles aux principes généraux du droit qui instaurent la possibilité d'un appel, quelle que soit la juridiction, les sénateurs de la majorité se sont dans un premier temps opposés à cet amendement en mettant en avant les délais d'appel trop longs. Avec une mauvaise foi évidente...

M. Nicolas About, président de la commission. – Ah non ! Dès que nous vous lâchons quelque chose, vous nous piétinez...

Mme Raymonde Le Texier. – ...ils suggéraient d'aller directement devant la Cour de cassation, dont chacun connaît les délais et les coûts. *In fine*, nous pouvons nous réjouir de l'adoption de cet amendement. Il n'en reste pas moins que ce texte dit « de modernisation » est à bien des égards une marche arrière, vers le goût du XIX^e siècle. Contournement du droit du licenciement, recul de la compétence du juge sur ces questions, entérinement législatif de l'inégalité entre l'employé et l'employeur, création d'un nouvel outil pour pérenniser la précarité -autant de mesures qui, loin de moderniser le marché

du travail, le déconstruisent. Une nouvelle étape dans un travail de sape qui s'est accéléré ces dernières années.

Justement parce qu'il s'agit de la première concrétisation du dialogue social, nous disions rester vigilants, parce que tous les parlementaires devraient être les garants de l'intérêt du plus grand nombre. Telle sera notre attitude notamment au regard des négociations à venir et qui conditionneront l'équilibre de l'application de cet accord national. Nous dénonçons ce texte qui ajoute de la sécurité pour les entreprises mais qui garantit de la précarité pour les salariés. Nous dénonçons votre conception de la flexicurité.

Soumis aux pressions de votre idéologie, les partenaires sociaux sont allés aussi loin qu'ils le pouvaient lors de la négociation. Parce qu'il est respectueux de leur travail, le groupe socialiste s'abstiendra sur ce texte. Mais, tant à la vue du triste sort que vous réservez au dialogue social qu'en raison des dérives dangereuses que cette loi met en place, comme dans le poème de Prévert, nous nous abstenons avec la tête et voterons non avec le cœur. (*Applaudissements sur les bancs socialistes*)

M. Guy Fischer. – Nous voici arrivés au terme du débat sur la modernisation du marché du travail. Vous nous avez répété à l'envi votre volonté de respecter le dialogue social et l'accord national interprofessionnel signé en janvier et présenté comme historique. Votre volonté n'aura duré qu'un temps : la négociation sur les 35 heures s'engage dans un mépris total de la position commune qui s'était dégagée entre la CGT, la CFDT, le Medef et la CGMPE sur le projet de loi relatif à la représentativité syndicale. Vous avez bafoué un accord conclu, comme si le dialogue social, la recherche de consensus et les engagements gouvernementaux n'avaient plus de sens. C'en est au point que Mme Parisot vous invite à faire machine arrière et à respecter la position commune. Cela ne manque pas de sel !

Notre conviction, c'est que l'accord du 11 janvier n'est pas, contrairement à vos déclarations, le résultat d'un réel dialogue social. Et vos tentatives d'opposer les sénatrices et sénateurs hostiles à ce projet de loi aux syndicats ayant approuvés l'ANI sont restées vaines. Si je regrette la signature des organisations syndicales, je la comprends. Il faut nous resituer dans le contexte. Quelles solutions leur proposiez-vous ?

Une seule : votre intervention législative, fondée sur les propositions du Medef. Ce ne sont pas les syndicats qui sont à blâmer, c'est votre conception du dialogue social qui est à dénoncer ! Je ne regrette rien de la position de mon groupe lors de l'examen de ce projet de loi. Nous avons déploré que les dispositions les plus favorables aux salariés -très minoritaires dans ce texte- soient toutes renvoyées à plus tard, à l'adoption de décrets, ou encore à la conclusion d'autres accords. Le mauvais coup que vous venez de

réaliser sur les 35 heures ne fait qu'accroître mes doutes quant à l'avenir, et nous serons vigilants sur les décrets que vous prendrez, notamment sur les indemnités de licenciement pour les salariés de plus de dix ans d'ancienneté. Ici même, vous nous demandiez, madame la ministre, de vous faire confiance. Au vu de ce qui vient de se passer, vous comprendrez que votre capital confiance soit très largement entamé ! Nous resterons donc mobilisés et vigilants, notamment lors de l'examen du projet de loi sur les demandeurs d'emploi, en juin, et du projet sur les 35 heures, en juillet.

Mais si la forme est condamnable, le fond l'est tout autant. Je voudrais commencer, pour ne pas trop vous accabler, par la seule mesure positive de ce projet de loi...

M. Pierre Bernard-Reymond. – Quand même !

M. Guy Fischer. – ...la transformation des CNE en CDI. C'était une disposition très attendue par les milliers de nos concitoyens qui avaient dénoncé la création de ce contrat précaire. Et pourtant, lors de nos débats, qu'avons-nous entendu ? A vous en croire, cette transformation serait le fruit de votre bonne volonté. Bel exercice de réécriture de l'histoire ! Permettez-moi de vous rappeler la chronologie des faits : en juin 2005, le Gouvernement est habilité par le Parlement à prendre des mesures d'urgence censées favoriser l'emploi, dont la création du CNE. La CGT, la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et FO demandent au Conseil d'État l'annulation de ces ordonnances, considérant que la période d'essai de deux ans et la possibilité de licencier le salarié sans motif sont contraires à la loi. En juillet 2007, les cours d'appel de Bordeaux et de Paris contredisent le Conseil d'État et considèrent que les ordonnances contreviennent aux engagements internationaux de la France, notamment à la convention 158 de l'Organisation internationale du travail. Le 14 novembre 2007, après que M. de Villepin eut réussi à repousser à deux reprises l'examen du CNE par l'OIT, celle-ci déclare ce dispositif contraire aux engagements internationaux de la France en matière de protection des droits des travailleurs. Le 18 novembre 2007, Xavier Bertrand déclarait sur Europe 1 : « Dès que j'aurai notification officielle de l'OIT, je vais écrire à l'ensemble des organisations professionnelles pour leur indiquer qu'on ne pourra pas licencier un salarié sans motiver la décision ». Il aurait fallu déposer rapidement un projet de loi visant à transformer les CNE en CDI. Au lieu de cela, le 14 janvier 2008 sur France 2, M. Bertrand conditionnait la fin des CNE à la conclusion de l'ANI. Je le cite : « Si l'accord est ratifié par les syndicats et retranscrit dans la loi, cela voudra dire que le CNE est totalement derrière nous ». Il est bien curieux de conditionner le respect des engagements internationaux de la France à l'adoption par les partenaires sociaux d'un accord propre à notre pays !

M. Pierre Bernard-Reymond. – C'est ça, le dialogue social ! Et dans tous les cas, on aurait dû motiver les licenciements !

M. Guy Fischer. – Il aura donc fallu une pléthore de décisions de justice, une condamnation par l'OIT et cet accord des partenaires sociaux pour que la représentation nationale puisse enfin mettre fin à ce type de contrat précaire. Vous comprendrez donc que ma satisfaction reste mitigée.

Elle l'est d'autant plus que les articles 4 et 5 du projet de loi réintroduisent le principe de non motivation du licenciement. Avec l'article 4, il suffira à l'employeur de justifier un licenciement et non plus de le motiver. La nuance n'est pas anodine : l'employeur n'aura plus à prouver qu'un licenciement est fondé, il lui suffira d'en énoncer les motifs. L'article 5 réaffirme sournoisement, par le biais de la rupture conventionnelle, ce principe de non motivation du licenciement, mais il est vrai que vous n'appelez pas cette rupture de contrat un licenciement, mais un « licenciement à l'amiable »... Pourtant, la rupture conventionnelle enfreint l'article 7 de la convention 158 de l'OIT, qui prévoit qu'une phase préalable à la séparation doit permettre au salarié et à l'employeur de confronter leurs analyses. Or cela est impossible si, entre l'entretien préalable et le recours contentieux, l'employeur peut modifier ses griefs, comme vous l'autorisez à le faire. Selon la même logique, vous aviez voulu instaurer une limitation supplémentaire aux droits des salariés, en privant les salariés ayant opté pour la rupture conventionnelle de la possibilité de faire appel d'une décision défavorable. On aurait ainsi créé une nouvelle catégorie de salariés : aux salariés qui n'ont déjà plus que peu de droits seraient venus s'ajouter ceux qui en auraient eu « moins que peu ». Je me réjouis donc de l'adoption par la CMP de l'amendement de mon groupe, visant à supprimer la disposition qui stipulait que, pour tout litige concernant cette rupture conventionnelle, ce soit le conseil des prud'hommes qui statue en premier et dernier ressort.

Mais ce qui vous importe, c'est d'apporter au patronat des gages de bonne conduite. Les modifications apportées au droit de licencier remplacent votre regretté CNE et réintroduisent le droit de licencier sans motif.

Ainsi vous mettez fin, sous la pression internationale, à une forme de contrat précaire, mais vous en créez deux nouveaux. Le contrat à durée déterminée et à objet défini est l'une des pierres angulaires de votre projet de loi. Il n'a pour seul objectif que de précariser plus encore le monde du travail. J'ai entendu dire pendant nos débats, dans les rangs de l'UMP, que le modèle social français et le code du travail étaient des freins à la création d'entreprises et à l'emploi. C'est faire peu de considération des statistiques économiques qui prouvent que le savoir-faire de nos salariés et leur grande productivité font de la France le deuxième pays d'Europe pour les installations d'entreprises. Ainsi un

employeur pourra demain embaucher un salarié pour une période déterminée, entre dix-huit et trente-six mois, tout en ayant la possibilité de le licencier après dix-huit, vingt-quatre ou trente-six mois. Et qu'advient-il du salarié compétent et efficace, qui réalisera l'objet de son contrat avant son terme ? Son contrat de travail reposant sur l'exécution d'une mission préalablement définie, il ne fait nul doute que les juridictions considéreront que la situation équivaut à l'extinction ou à l'absence d'objet du contrat de travail, ce qui aura pour conséquence de conduire à la fin anticipée de celui-ci. Il y a donc fort à craindre pour la sécurité des parcours professionnels des salariés dans notre pays, d'autant plus que ces contrats de mission et les contrats de portage n'en sont qu'à un stade expérimental et que l'objectif est de les généraliser demain à l'ensemble des salariés.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur. – Mais non !

M. Guy Fischer. – On notera l'évidente contradiction entre cette mesure et les propos du Président de la République, qui annonce chaque jour vouloir augmenter le pouvoir d'achat des Français et ne cesse d'annoncer, avec de faux accents gaullois, la généralisation du droit à l'intéressement. Car demain, les salariés embauchés sous contrat de mission n'auront pour toute récompense de leur mobilisation que le droit d'aller grossir la file des demandeurs d'emplois ! La prime d'intéressement annoncée ne saurait compenser la perte de l'emploi.

Les débats autour de l'offre valable d'emploi ne sont pas pour nous rassurer. On voit bien comment, progressivement, vous transformez notre droit : vous supprimez le droit au travail et au maintien de l'emploi pour privilégier les notions d'employabilité et de flexibilité. On se limite à replacer le demandeur d'emploi dans un parcours professionnel quitte à méconnaître ses légitimes attentes, notamment en termes d'adéquation entre le travail proposé et les diplômes obtenus ou les expériences passées. Demain, la qualité du service public de l'emploi, ou de ce qu'il en reste après la fusion des Assedic et de l'ANPE, s'analysera seulement sous l'angle du chiffre, et non plus sous celui de la qualité du reclassement proposé. Ce reclassement sera d'ailleurs de plus en plus le fait de sociétés privées.

Que dire du contrat de portage, qui constitue l'apothéose de l'individualisation des droits et du libéralisme économique ? Demain, ni l'État ni l'employeur n'auront de responsabilité sociale à l'égard des salariés ainsi recrutés. Il leur appartiendra de rechercher une clientèle, de leur proposer une offre de service et une contrepartie financière qui intégrera la rémunération de la société de portage dont le rôle est pourtant bien limité. Vous poussez très loin la responsabilité du salarié sur son avenir social puisque vous faites dépendre de lui seul l'organisation de son travail et le montant de sa rémunération. Autant dire que le Medef, qui rêve d'une France débarrassée du

code du travail et où la relation entre employeurs et employés serait régie par la seule relation contractuelle, doit applaudir des deux mains !

Je regrette par ailleurs que votre majorité, qui se prononce chaque jour pour le droit à travailler plus, ait rejeté nos amendements visant à préciser que le contrat normal de travail est le CDI à temps plein. Nous vous offrons pourtant la possibilité de mettre en œuvre la fameuse reconnaissance du travail des salariés.

Le droit à travailler plus pour gagner plus n'est donc, en réalité, qu'une obligation de travailler plus, si l'employeur l'exige. Il y a entre vos propos et vos agissements un écart considérable. Les sénatrices et sénateurs communistes voteront donc contre ce projet de loi.

Mme Anne-Marie Payet. – Le projet de loi sur la modernisation du marché du travail nous semble aller dans le bon sens. Idéalement, nous aurions pu attendre d'un texte à l'intitulé si prometteur qu'il soit plus ambitieux, qu'il embrasse la question de la modernisation du marché du travail dans sa globalité. Ce projet aurait pu prendre la forme d'une loi de programmation posant l'architecture d'une véritable flexsécurité à la française et créant un véritable accompagnement des parcours professionnels.

Un tel texte aurait pu aborder les questions cruciales de l'indemnisation du chômage des jeunes, du bilan d'étape professionnel ou du travail précaire. Ce texte idéal aurait pu traiter de la transférabilité des droits, et en particulier du droit individuel à formation. Oui, cela nous semble central parce que c'est en rattachant les droits à l'individu et non au statut que nous sécuriserons les parcours professionnels : la transférabilité est bien au cœur du débat.

Nous comprenons très bien les raisons pour lesquelles le Gouvernement a opté pour un morcellement de la modernisation du marché du travail : la négociation est elle-même morcelée. La bonne nouvelle est que le dialogue social est vraiment relancé. L'accord national interprofessionnel, cette première concrétisation de la loi du 31 janvier 2007, est peut-être lacunaire, mais il a fait l'objet d'un très large consensus et marque une avancée de la flexibilité et de la sécurisation des parcours professionnels : il pose les premiers jalons de la flexisécurité à la française.

Le projet respecte cet équilibre. Côté sécurisation, on trouve l'abrogation du CNE, que nous avions souhaitée dès le début, l'affirmation du CDI comme forme normale du contrat de travail, le passage de deux à trois ans de l'ancienneté requise pour les indemnités d'assurance maladie complémentaire, la motivation de tous les licenciements, l'amélioration des indemnités de licenciement, la mutualisation de l'indemnisation des licenciements pour inaptitude ; côté flexibilité, la rupture conventionnelle du contrat de travail et l'extension circonscrite du CDD à objet défini.

Les projets sur la représentativité syndicale et sur l'assurance chômage, dont nous débattons en juillet, seront déterminants.

Je ne peux que saluer l'esprit et l'apport du débat. Il est en effet toujours délicat d'améliorer les textes sans les dénaturer. Nous y sommes plutôt pas mal parvenus. Les députés avaient veillé à respecter la lettre et l'esprit de l'accord mais le Sénat ne s'est pas privé de l'enrichir. La possibilité de renouveler la période d'essai sera mentionnée et il y aura un délai de prévenance en cas de licenciement pendant celle-ci. Nous nous réjouissons de l'adoption de notre amendement écartant la compétence prud'homale pour les avocats salariés. Je ne peux que me féliciter que la commission mixte paritaire ait adopté le texte du Sénat pratiquement à l'identique mais en l'améliorant sur le portage des salariés car les entreprises redoutaient l'intervention des sociétés de travail temporaire. Notre amendement n'avait pas été adopté et le Sénat avait autorisées celles-ci à pratiquer le portage, ce qui anticipait sur la négociation alors qu'on prévoyait une consultation des entreprises de portage. En supprimant cette autorisation, la commission mixte paritaire est plus sage et cohérente. Le groupe UC-UDF votera ses conclusions. *(Applaudissements à droite)*

La discussion générale est close.

Discussion des articles

Le vote des articles premier à 11 est réservé.

Explication de vote

Mme Catherine Procaccia. – Le groupe UMP se réjouit de l'adoption de ce texte qui introduit davantage de flexibilité tout en apportant de réelles garanties aux salariés. Il constitue une étape importante vers une flexisécurité à la française. Il était important, dans un contexte concurrentiel, d'améliorer les facultés d'adaptation de nos entreprises. Puisque j'avais rapporté le texte sur le dialogue social, permettez-moi de remarquer qu'il s'agit de reprendre l'accord national interprofessionnel du 11 janvier et les points d'entente trouvés par les partenaires sociaux. Je félicite le Gouvernement qui a joué un rôle très actif et qui a respecté l'accord, comme il s'y était engagé. Ce succès du dialogue social souligne la légitimité de notre vote d'il y a quinze mois.

Je veux également remercier le rapporteur du travail accompli. Ses suggestions ont permis d'améliorer le texte tout en respectant son équilibre auquel les partenaires sociaux nous avaient dit leur attachement. Ces améliorations portent sur la période d'essai, sur la période de suivi en cas de rupture conventionnelle ou encore sur le rôle des sociétés de portage.

Le projet constitue une adaptation réussie. J'espère d'autres applications de la loi du 31 janvier 2007 et c'est avec plaisir que le groupe UMP votera ces dispositions. *(Applaudissements à droite et au centre)*

Les conclusions de la commission mixte paritaire sont adoptées.

Prochaine séance mardi 10 juin 2008 à 16 h 15.

La séance est levée à 17 h 25.

Le Directeur du service du compte rendu analytique :

René-André Fabre

ORDRE DU JOUR

du mardi 10 juin 2008

Séance publique

A SEIZE HEURES QUINZE ET LE SOIR

1. Discussion de la proposition de loi (n° 260, 2007-2008), adoptée par l'Assemblée nationale, complétant l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Rapport (n° 371, 2007-2008) de M. René Garrec, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.

2. Discussion du projet de loi (n° 308, 2006-2007) portant adaptation du droit pénal à l'institution de la Cour pénale internationale.

Rapport (n° 326, 2007-2008) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale.
