

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1966-1967

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1967.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la Cour des Comptes,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La loi organique du 16 septembre 1807 portant création de la Cour des Comptes définit, de façon claire, les attributions de la nouvelle institution : dans son article 1^{er} il est précisé, en effet, que « les fonctions de la Comptabilité nationale seront exercées par une Cour des Comptes », qui héritait ainsi des prérogatives

(1) Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Jacques Masteau, Gustave Alric, Yvon Coudé du Foresto, vice-présidents ; Martial Brousse, Roger Lachèvre, Pierre Carous, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Aimé Bergeal, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, Paul Chevallier, André Colin, Antoine Courrière, Jacques Descours Desacres, Paul Driant, Marcel Fortier, André Fosset, Henri Henneguella, Roger Houdet, Michel Kistler, Jean-Marie Louvel, André Maroselli, Marcel Martin, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, Georges Portmann, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, François Schleiter, Louis Talamoni, Ludovic Tron.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (3^e législ.) : 140, 178 et in-3° 18.

Sénat : 267 (1966-1967).

antérieurement reconnues à la Commission de Comptabilité nationale mise en œuvre sous la Convention. Confirmée par l'ordonnance du 27 février 1815 qui en fit la « seconde cour du royaume », la Cour des Comptes vit accroître sans cesse des pouvoirs, d'abord sous la Restauration, à la suite de l'application de l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui imposa la séparation des ordonnateurs et des comptables, puis sous la Monarchie de Juillet, qui institua le rapport public.

Après une longue période de près d'un siècle pendant laquelle la Cour des Comptes ne connut pas de modifications sur le plan législatif, la loi du 8 août 1935, puis celle du 4 avril 1941 ont fait de la Cour le juge de droit commun en matière de comptabilité publique. Consacrée constitutionnellement en 1946, comme elle le sera à nouveau en 1958, elle augmenta de plus en plus le domaine de ses investigations : les caisses de Sécurité sociale furent soumises à son contrôle par la loi du 31 décembre 1949 et divers autres textes ont étendu celui-ci aux organismes qui bénéficient soit du produit de taxes parafiscales, soit de subventions.

Pour faire face aux responsabilités nouvelles qui lui furent ainsi confiées et assumer, dans des conditions améliorées, ses attributions juridictionnelles et son rôle d'information et de contrôle, la Cour des Comptes a dû et a su s'adapter, notamment, aux tâches accrues résultant de l'application des règles modernes de la Comptabilité nationale. Aussi, en soumettant au Parlement le présent projet de loi, le Gouvernement a jugé opportun de tenter de rassembler dans un texte cohérent les diverses dispositions qui ont successivement défini les attributions de la Cour des Comptes depuis cent soixante ans ; conscient par ailleurs de l'importance de l'intervention directe ou indirecte de l'Etat dans la vie économique et financière de notre pays, il a estimé le moment venu de reconnaître à cette haute juridiction des pouvoirs de contrôle mieux adaptés aux formes variées de cette intervention.

*

* *

I. — Une tentative de consolidation.

Le projet de loi, qui nous est soumis, offre notamment l'avantage de présenter de manière concise les principales attributions dévolues à la Cour des Comptes ; rappelons à cet égard que, juge unique des comptes des comptables publics, elle est également chargée d'informer le Gouvernement et le Parlement sur le fonctionnement des organismes bénéficiaires de crédits publics ; ce sont ces missions traditionnelles, définies dans les dispositions du projet de loi qui seront d'abord examinées.

A. — LA COUR DES COMPTES, JUGE UNIQUE DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS

Le premier alinéa de l'article 1^{er} du présent texte stipulant que la Cour des Comptes « juge les comptes des comptables publics », indique, avec netteté, le rôle essentiel reconnu à cette institution. Antérieurement, deux textes avaient précisé cette compétence juridictionnelle : d'une part, la loi du 16 septembre 1807, dans son article 11, prévoyait que la Cour assurait le « jugement des comptes » qui devaient en application de l'article 12 dudit texte lui être présentés par « les comptables de deniers publics » et, d'autre part, la loi du 4 avril 1941 disposait, dans son article 4, que « tous les comptables de deniers publics sont justiciables de la Cour des Comptes ». Entre ces deux textes, cependant une différence essentielle existe : dans le premier, il s'agit d'une compétence d'attribution alors que dans le second, une étape décisive est franchie : la Cour est en effet depuis le décret-loi du 8 août 1935 le juge de droit commun de la Comptabilité publique sauf dans les territoires d'outre-mer, et le critère à retenir désormais est, au lieu du maniement des deniers publics, celui de la qualité de comptable public.

1° *Les attributions juridictionnelles de la Cour des Comptes.*

Le caractère juridictionnel de la Cour, établi dans le premier alinéa de l'article 1^{er}, est confirmé tant par les articles 2, 3 et 4 du projet de loi, concernant la composition de la Cour des Comptes et le statut de ses membres que par les articles 5 et 6 relatifs à la procédure employée.

a) *La composition de la Cour.* — La composition de la Cour des Comptes est fixée par le premier alinéa de l'article 2 et par l'article 3 du présent projet de loi qui énumèrent les diverses catégories de ses membres à savoir, le Premier Président, les Présidents de chambre, les Conseillers-Maîtres, les Conseillers référendaires et les auditeurs.

Certains membres de la Cour sont chargés d'exercer le ministère public, comme dans les juridictions judiciaires : ainsi, le chef du Parquet est le Procureur général qui est assisté de deux avocats généraux.

Rappelons qu'à l'heure actuelle, la Cour est divisée en cinq chambres, dont la première doit essentiellement assurer le jugement des comptes du Trésor ; mais elle exerce également, comme les autres formations, des pouvoirs de contrôle juridictionnel ou administratif sur les différents départements ministériels, établissements publics et collectivités locales. Il faut d'ailleurs observer que la souplesse de cette organisation permet une meilleure adaptation aux tâches incombant à la Cour et le Gouvernement, compte tenu de cette situation, a judicieusement choisi de ne pas fixer d'une manière définitive dans la loi le nombre et les attributions des chambres composantes.

On peut donc constater que, compte tenu de la répartition de ses membres, qui n'est pas sans rappeler celle des instances judiciaires, la Cour des Comptes a la structure d'une véritable juridiction. Ce caractère est encore accentué par le statut reconnu aux membres de la Cour.

b) *Le statut des membres de la Cour.* — Nommés par décret du Président de la République, pris en Conseil des Ministres en ce qui concerne le Premier Président, les Présidents de chambre, les Conseillers-Maîtres et le Procureur général, les membres de la Cour ont la qualité de magistrats. Comme les magistrats des juridictions judiciaires, ils sont inamovibles : le principe de l'inamovibilité, déjà reconnu notamment par la loi du 19 octobre 1946 et l'ordonnance du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires est confirmé à l'article 2, alinéa 2, du présent projet.

Il y a lieu de noter aussi que les magistrats de la Cour des Comptes peuvent comme ceux des juridictions judiciaires, prononcer l'amende, ainsi que le reconnaît l'alinéa 1^{er} de l'article 6 du projet, qu'il s'agisse de sanctionner soit un défaut ou un retard

dans la production des comptes, dans les réponses aux injonctions prononcées par arrêt ou dans la transmission des délibérations créant des taxes municipales, soit l'immixtion dans les fonctions publiques de gestion de personnels agissant sans titre légal.

c) *La procédure suivie.* — La procédure appliquée ne présente pas un caractère contentieux, pour le motif que la saisine est obligatoire et que l'instance s'ouvre du seul fait de la présentation du compte. Aussi cette procédure est-elle essentiellement inquisitoire ; elle revêt cependant la forme contradictoire, quand joue la règle du double arrêt, c'est-à-dire lorsque, dans l'instance, un arrêt provisoire pris en vue de faire connaître les charges relevées à l'encontre d'un comptable est suivi d'un arrêt définitif statuant sur lesdites charges.

Si certaines des caractéristiques de la Cour des Comptes laissent à penser qu'elle pourrait être classée parmi les juridictions administratives, force est de reconnaître cependant que cette institution présente des éléments originaux notamment en raison de l'intérêt d'ordre public qui s'attache à l'examen et au jugement des comptes publics. Au nombre de ces éléments, nous avons déjà signalé la saisine d'office ; il faut souligner également l'aspect particulier du jugement des comptes, ceux-ci ne pouvant être, en aucune manière, confondus avec des actes juridiques.

2° *Le jugement des comptes.*

Le jugement des comptes publics défini au premier alinéa de l'article 5 doit être compris dans un sens large ; en effet, à partir de l'examen de ces comptes, la Cour est appelée à se prononcer sur la responsabilité, *intuitu personæ*, des comptables de deniers publics, en l'absence de tout litige. Si aucune irrégularité n'est relevée à l'encontre de la gestion d'un comptable, elle rend un arrêt définitif de décharge qui possède l'autorité de la chose jugée. Si elle reconnaît soit l'existence d'un excès de créances, soit l'irrégularité de certaines opérations ou un déficit de caisse, elle prend acte de cette situation, en déclarant le comptable respectivement en avance ou en débet.

Le présent projet de loi appelle à cet égard deux observations :

— il institue de manière définitive la Cour des Comptes juge unique des comptes publics ;

— il confirme le maintien de la procédure de l'apurement administratif de certaines catégories de comptes.

a) *Le juge unique des comptes publics.* — Déjà le décret du 8 août 1935, en retirant aux conseils de préfecture les attributions qui leur avaient été antérieurement dévolues en ce qui concerne l'apurement des comptes des collectivités locales et des établissements publics, avait reconnu à la Cour la qualité de juge de droit commun en matière de comptabilité publique. Toutefois aux termes du décret n° 58-054 du 20 janvier 1958 il appartenait aux conseils du contentieux administratif siégeant en chambre des comptes dans les Territoires d'Outre-Mer, à charge d'appel devant la Cour des Comptes, de juger les comptes des comptables des collectivités publiques autres que les groupes de territoires ou les territoires et certains établissements publics relevant de ces collectivités.

Le deuxième alinéa de l'article 5 du présent projet de loi, qui supprime cette dernière exception, établit donc que, en matière de jugement des comptes publics, la Cour a désormais une compétence générale.

Cependant, compte tenu des effectifs de cette haute juridiction, l'examen de la totalité de ces comptes ne peut lui être confié ; aussi est-il prévu de maintenir, dans certaines conditions, la procédure de l'apurement administratif.

b) *Le maintien de la procédure de l'apurement administratif.* — Le deuxième alinéa de l'article 5 du présent projet reprend les dispositions de l'article 2 du décret du 8 août 1935 relatives à l'apurement administratif par les Trésoriers-Payeurs Généraux et dans les Territoires d'Outre-Mer par les trésoriers-payeurs des comptabilités des collectivités secondaires ou des établissements publics. Toutefois s'agissant de fonctionnaires et non de juges, les arrêtés de compte qu'ils rendent ont la simple valeur d'actes administratifs ; des recours en reformation et en revision peuvent être en conséquence intentés contre ces décisions et portés devant la Cour des Comptes.

Au demeurant, cette procédure de l'apurement présente, comme l'a noté M. Magnet (1), un double intérêt : d'une part, elle « permet de déceler, par simple comparaison avec la situation d'entrée de la gestion suivante, les déficits que le

(1) J. Magnet. — La Cour des Comptes, page 131.

comptable chercherait à masquer en minorant les sommes dont il est reliquataire » ; d'autre part, le résultat du compte « qui n'avait jusqu'alors que la valeur de preuve d'un simple aveu écrit, opposable au seul comptable qui l'avait établi », ne peut être ensuite remis en question, sauf le recours extraordinaire en revision.

3° *Des comptables publics et des comptables de fait.*

La Cour juge certes les comptes, mais l'objet essentiel de sa mission est de déterminer la responsabilité du comptable : ce rôle est affirmé, de manière précise, par la loi du 4 avril 1941 qui stipule que « tous les comptables de deniers publics sont justiciables de la Cour des Comptes ».

Il est clair que les comptables intéressés sont d'abord les fonctionnaires habilités à assurer le maniement des deniers publics, c'est-à-dire les comptables directs du Trésor (trésoriers-payeurs généraux, receveurs particuliers de finances, receveurs-percepteurs et percepteurs, comptables d'Outre-Mer et comptables spéciaux) et les comptables des administrations financières et des budgets annexes, les agents comptables des collectivités et établissements publics.

Cependant certaines personnes non autorisées peuvent s'immiscer dans le maniement des deniers publics soit par fraude, soit par ignorance : ce sont *les comptables de fait*. Les exemples sont nombreux de cas de fonctionnaires dépourvus d'habilitation spéciale qui assument de manière illégale la gestion des deniers publics. Déjà, la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, dans son article 60, posant le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, avait donné du comptable de fait, la définition suivante :

« Toute personne,

- qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ... ;
- qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ... ;

— qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur ... »

Le troisième alinéa de l'article 5 du présent projet mentionne que tous les comptables de fait, donc toutes les personnes ainsi déclarées au regard des dispositions précitées de la loi du 23 février 1963 sont justiciables de la Cour des Comptes. Il est indiqué, en outre, que l'interdiction faite à cette juridiction de juger les ordonnateurs, telle qu'elle est établie par l'article 18 de la loi organique du 16 septembre 1807 ne s'applique pas dans le cas où les intéressés sont reconnus eux-mêmes comptables de fait.

*
* *

B. — LES MISSIONS D'INFORMATION DE LA COUR DES COMPTES

1° *L'information reçue par la Cour des Comptes.*

Les moyens d'information dont dispose la Cour sont énumérés à l'article 9 du présent projet.

Ce sont :

- la communication de tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et des établissements soumis à son contrôle ;
- l'audition des membres des organismes considérés chargés soit de la direction ou de la gestion, soit du contrôle de ceux-ci.

Il est en outre précisé que la Cour doit recourir à des procédures propres à assurer un rigoureux secret quand, à l'occasion des communications ou audition, sont évoqués certains sujets concernant la Défense nationale, les Affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat. Elle peut, par ailleurs, obtenir des services financiers tous les renseignements dont elle aurait besoin, étant indiqué que les agents desdits services sont déliés du secret professionnel, à l'occasion des enquêtes effectuées par les membres de la Cour des Comptes dans le cadre des attributions de celle-ci.

2° *L'information fournie par la Cour des Comptes.*

Après l'examen des comptabilités publiques et le dépouillement des enquêtes la Cour rédige ses commentaires sur la gestion des services telle qu'elle a été constatée : elle est amenée alors soit à appeler l'attention de l'autorité administrative sur certaines irrégularités relevées soit à informer le Parlement, notamment en ce qui concerne l'exécution d'opérations financières.

a) *Les interventions auprès de l'autorité administrative* font l'objet soit de *notes du parquet* mentionnées par l'article 44 du décret du 28 septembre 1807, soit de *référé*s prévus par l'article 16 de la loi du 16 septembre 1807 et dans l'article 5 du décret d'application du 28 septembre suivant ; ces documents ainsi que l'indique l'article 8 du présent projet sont destinés à porter à la connaissance des administrations intéressées les irrégularités ou les pratiques inopportunes constatées et l'exposé des mesures qui, selon la Cour des Comptes, pourraient être entreprises en vue de remédier aux abus observés.

b) *L'information du Parlement.* — La Cour des Comptes, ayant effectué le contrôle des comptabilités publiques, donc de l'usage fait des deniers publics, a pour tâche d'informer le Parlement sur l'exécution des opérations financées grâce à ces ressources. Elle y procède de deux façons :

— *dans le rapport public annuel* qu'elle adresse au Président de la République et présente au Parlement, la Cour, ainsi que le prévoit l'article 10 du projet, étudie certains problèmes généraux, essentiellement financiers, au regard non seulement de la régularité comptable des opérations effectuées mais aussi de l'opportunité de celles-ci. Bien que, comme l'indique M. Magnet, le rapport public constitue « la manifestation la plus connue de l'activité de la Cour des Comptes, et même peut être la seule vraiment connue » (1), il y a lieu de noter que les observations et les critiques formulées dans ce document concernent seulement les affaires qui appellent une intervention du chef de l'Etat ou du Parlement pour l'adoption des réformes nécessaires ;

— *dans le rapport sur le projet de loi de règlement assorti de la déclaration générale de conformité*, qu'elle présente aux assemblées parlementaires, ainsi qu'il est indiqué

(1) J. Magnet, ouvrage cité page 164.

à l'alinéa 1^{er} de l'article 10 du projet, la Cour commente les résultats de l'exécution du budget et des opérations hors budget et formule des observations relatives notamment à l'emploi des crédits et à la gestion de la trésorerie. Ces dispositions reprennent celles de l'article 36 (2°) de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances en les modifiant pour tenir compte des prescriptions du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 relatif au règlement général de la Comptabilité Publique.

La Cour des Comptes peut en outre, comme le prévoient les alinéas 2 et 3 de l'article 10 susvisé, communiquer avec le Parlement de manière plus directe :

- soit qu'elle donne connaissance aux commissions des finances du Parlement des constatations qu'elle a effectuées ;
- soit qu'elle procède aux enquêtes qui lui sont confiées par lesdites commissions.

*

* *

Juge unique des comptes publics, la Cour des Comptes a dû aussi assumer au cours des dernières années des attributions de plus en plus étendues en matière d'information. La tentative de consolidation effectuée par le Gouvernement dans le présent projet offre l'avantage de rassembler, dans ce domaine, les dispositions relatives aux diverses prérogatives reconnues à cette institution au cours des cent soixante années de son existence ; non seulement l'édifice législatif est donc consolidé, mais encore un effort d'aménagement est entrepris, compte tenu des interventions plus nombreuses de l'Etat dans la vie économique et financière du pays.

*

* *

II. — Un effort d'adaptation.

Les interventions de la Cour, en tant que juridiction des comptes publics, ne revêtent d'efficacité que dans la mesure où les irrégularités relevées sont, non seulement constatées, mais corrigées. De même, son rôle d'informateur du pouvoir exécutif et du Parlement n'a de valeur certaine que s'il procède d'une connaissance approfondie des divers mécanismes assurant le fonctionnement des institutions économiques et financières de la nation. C'est donc la nécessité de bien connaître pour mieux informer et mieux remédier à une situation jugée non satisfaisante qui a conduit la Cour à élargir de plus en plus le champ du contrôle qu'elle exerce sur les comptabilités publiques.

L'effort d'adaptation essentiel que le Gouvernement a effectué en élaborant le présent projet consiste précisément à introduire pour la première fois dans un texte législatif le principe et certaines modalités de cette mission de contrôle de la Cour des Comptes qui tend à devenir de plus en plus primordiale.

A. — LES POUVOIRS GÉNÉRAUX D'INVESTIGATION DE LA COUR DES COMPTES

L'article 1^{er} du présent projet détermine, dans son alinéa 3, le champ d'application des pouvoirs de contrôle de la Cour des Comptes sur les comptabilités publiques, tant sur celles qui reflètent la gestion des services de l'Etat que sur celles des autres personnes morales de droit public, sous réserve des dispositions des articles 12 et 13 du même texte. Ainsi est défini, de manière claire, le rôle joué par la Cour en matière de contrôle : les attributions qui lui sont reconnues sont de portée quasi générale et ne peuvent être exercées qu'*a posteriori* soit à partir de l'examen des comptabilités publiques auquel elle procède.

1° *Un contrôle de portée quasi générale.*

Le contrôle que la Cour des Comptes doit effectuer s'étend sur un domaine beaucoup plus vaste que celui qui relève normalement de sa compétence juridictionnelle.

Il lui appartient en effet de se prononcer sur les irrégularités qu'elle constate, même dans des affaires où la gestion de deniers publics pourrait ne pas être en cause. Rappelons que la constatation des fautes commises par les ordonnateurs se faisait, à l'origine, par le moyen de référés prévus par l'article 16 de la loi de 1807. Le décret du 1^{er} septembre 1936 a permis sur ce point une évolution décisive, en organisant notamment la centralisation des relevés d'opérations accomplis par les comptables, assortis des ordonnances ou mandats et des pièces justificatives ; il a, en outre, prévu que la Cour des Comptes serait saisie, chaque trimestre, des éléments de la comptabilité administrative, afin d'être en mesure d'adresser, en temps utile, au Gouvernement les observations et les critiques formulées à la suite de l'examen de ces opérations. L'accent a été dès lors mis sur l'appréciation de la gestion des services ; comme l'a établi la Cour des Comptes dans une note récente, il convient de constater qu'un dialogue s'est instauré dans la pratique entre les magistrats rapporteurs et les chefs des administrations intéressées. Ainsi que l'indique ce document, pour l'instruction de certaines observations de portée générale, les chambres entendent, avant de prendre position, les responsables des services dont l'organisation et le fonctionnement sont en cause.

Dès lors, depuis 1936, le nombre des référés et l'intérêt des observations qu'ils contiennent se sont très sensiblement accrus, qu'ils constituent de simples mesures d'instruction, notamment pour la préparation du rapport public, qu'ils aient pour but de demander aux ordonnateurs le respect des dispositions légales ou réglementaires ou qu'ils soulignent les lacunes de la réglementation ou les insuffisances de l'action administrative.

Parallèlement, le domaine des investigations de la Cour des Comptes n'a cessé de s'étendre au fur et à mesure que se précisait l'intervention de l'Etat dans les mécanismes de l'économie nationale. Il concerne :

a) *Les services de l'Etat et les personnes morales de droit public.* — Les vérifications de la Cour des Comptes portent non seulement sur les opérations effectuées par les services de l'Etat au titre du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor, mais encore, sur la gestion des comptes des autres personnes morales de droit public. Bien qu'il paraisse difficile de dresser une liste exhaustive de ces dernières — l'utilité d'un tel travail est cependant évidente pour éviter toute contestation sur la

compétence de la Cour —, on doit admettre que sont rangées dans cette catégorie, outre les collectivités territoriales (départements, communes, Territoires d'Outre-Mer) et les établissements publics nationaux et locaux, toutes les personnes morales dites publiques.

b) *Les organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public.* — Le décret du 20 mars 1939 a soumis au contrôle de la Cour les associations ou groupements dont plus de la moitié des ressources est fournie par l'Etat. Le domaine de ce contrôle avait été déterminé par l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 : il portait sur l'utilisation des subventions attribuées par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public à tout organisme dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique et quelle que soit sa nature juridique. Sans doute, le contrôle dont il s'agit s'exerce-t-il sur des organismes privés ne tenant pas de comptes conformes à ceux exigés des comptables publics et donnant le caractère de fonds privés aux ressources reçues à titre de subvention. Cependant comme l'a noté M. Magnet, « si la condition mise à la sortie (de celles-ci) du patrimoine public, et par conséquent à leur transformation en deniers privés, n'est pas remplie, cette défaillance constatée opère résolution et les deniers versés retrouvent le caractère public » (1).

Dans les mêmes conditions tous les organismes bénéficiant du produit de taxes parafiscales sont soumis au contrôle de la Cour.

Le 4^e alinéa de l'article 1^{er} du présent projet, tenant compte de la situation actuelle d'une part et de l'extension des formes d'intervention des personnes publiques dans la vie économique du pays d'autre part, a consacré le principe du contrôle de la Cour des Comptes selon une formule large et souple, laissant au pouvoir réglementaire le soin d'en définir par décret les conditions d'exercice.

c) *Les organismes de sécurité sociale.* — L'alinéa 5 de l'article 1^{er} précité prévoit aussi que la Cour est appelée à contrôler les institutions de la sécurité sociale. Celles-ci sont :

— soit des collectivités publiques (Etat et établissements publics tels que la Caisse nationale de Sécurité sociale ou l'Etablissement national des Invalides de la Marine).

(1) J. Magnet. — Ouvrage cité page 173.

- soit des organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière, et qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime légalement obligatoire :
 - d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
 - de prestations familiales.
- soit les unions et fédérations desdits organismes.

2° *Les formes du contrôle exercé par la Cour des Comptes.*

Le troisième alinéa de l'article 1^{er} indique nettement que le Gouvernement a entendu dans le présent projet de loi définir les attributions et les pouvoirs d'investigation de la Cour des Comptes. Certes, il était difficile de délimiter le champ exact de son contrôle ; sur ce point, les avis étaient partagés. C'est ainsi que la Commission des Finances de l'Assemblée, se prononçant sur la première rédaction du projet, a estimé que celle-ci restreignait les prérogatives actuelles de la Cour et a amendé ce texte. Pour sa part, le Gouvernement a redouté que, par une interprétation extensive de la rédaction proposée par ladite Commission, la Cour ne soit conduite ultérieurement à s'ériger en juge de l'opportunité des actes des ordonnateurs.

A la suite du vote par l'Assemblée Nationale d'un amendement d'initiative gouvernementale, il est cependant permis aujourd'hui de reconnaître que la Cour des Comptes est habilitée à examiner toutes les comptabilités publiques, c'est-à-dire toutes les écritures, pièces justificatives et documents tenus ou établis par les services ordonnateurs ou comptables, aux divers stades de l'exécution des dépenses. Ces comptabilités comprennent aussi, le cas échéant, les comptabilités de prix de revient. D'ailleurs cette interprétation ne fait que reprendre les dispositions du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique notamment en ses articles 51 à 54.

Avec pour point de départ, les observations tirées de l'examen de ces comptabilités, la Cour doit s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et par les autres personnes morales de droit public. La mission qu'elle exerce

ainsi *a posteriori* ne peut donc être confondue ni par sa nature, ni par sa portée, avec les tâches d'inspection permanente confiées à certains corps spécialisés de l'Etat.

*
* *

B. — LES ASPECTS PARTICULIERS DU CONTROLE DE LA COUR DES COMPTES

Ces aspects particuliers sont prévus par les articles 12 et 13 du présent projet, relatifs respectivement :

- à la vérification des comptes et à la gestion des entreprises publiques ;
- au contrôle sur les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations.

1° *La vérification des comptes des entreprises publiques.*

Etant donnée l'extension croissante des activités publiques aux affaires industrielles et commerciales, il a été nécessaire de prévoir un système de contrôle suffisamment souple des nouvelles entreprises qui ont dû être ainsi créées afin de pouvoir apprécier les résultats de leur gestion, moins au regard des règles formelles de droit que par rapport à certains critères de rentabilité. Déjà la loi du 6 janvier 1948 avait institué, au sein de la Cour des Comptes, une commission de vérification des comptes des entreprises publiques dont la compétence à l'origine s'étendait :

- aux établissements publics nationaux ayant un caractère principalement industriel ou commercial ;
- aux entreprises nationalisées ;
- aux sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital social.

Puis le domaine d'activités de cette commission s'est élargi et comprenait :

- les filiales des établissements, entreprises ou sociétés précités, dans le cas où une personne publique possède la majorité du capital ou apporte son concours financier, sous quelque forme que ce soit ;

- diverses sociétés, telles que la Régie autonome des Transports parisiens ou la Compagnie nationale d'Aménagement de la Région du Bas-Rhône et du Languedoc ;
- les sociétés d'Etat et les sociétés d'économie mixte des Territoires d'Outre-Mer lorsque la majorité du capital a été apportée par la Caisse centrale de Coopération.

Le présent projet de loi, dans le deuxième alinéa de l'article 12, prévoit en outre des possibilités de transfert de compétence entre ladite commission de vérification et la Cour des Comptes. Sans doute, un tel transfert d'attributions existait-il déjà : le décret n° 51-583 du 19 mai 1951 stipulait en effet que la commission de vérification des comptes cessait d'être compétente « pour les établissements publics de l'Etat dotés d'un agent comptable justiciable de la Cour des Comptes, qui, tout en présentant certains caractères d'établissements industriels et commerciaux, ont une activité principale assimilable à celle d'établissements publics de caractère administratif » : la liste des établissements considérés était fixée par arrêté du Ministère des Finances.

Désormais, pour tout établissement de caractère industriel et commercial doté d'un comptable public, le transfert de compétence pourra être effectué dans des conditions déterminées par décret, donc suivant une procédure souple en vue d'une meilleure répartition des tâches entre les deux institutions.

2° Le contrôle des opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le caractère original de la Caisse des Dépôts et Consignations, tel qu'il résulte de son statut spécial, méritait une attention particulière. Aussi, compte tenu de cette situation, le Gouvernement a proposé que les opérations de cet établissement soient contrôlées par la Cour des Comptes dans des conditions fixées par un règlement d'administration publique.

Il y a lieu de noter à cet égard que la Caisse des Dépôts et Consignations est soumise à une procédure de vérification minutieuse :

- d'une part, la Commission de surveillance qui reçoit mandat du Parlement assure la surveillance permanente de la gestion du Directeur général et établit un rapport annuel détaillé relatif aux opérations de cet établissement ;

— d'autre part, le jugement des comptes du Caissier général relève de la compétence de la Cour des Comptes, mais les attributions confiées au Caissier général par les divers textes concernant la Caisse des Dépôts et Consignations ne lui permettent pas d'apprécier, comme le ferait un comptable public, la validité des décisions prises sur le plan financier par le Directeur général.

Certes, à l'origine, la Caisse des Dépôts ayant été chargée d'assurer la réception et l'emploi de fonds d'origine privée, le législateur de 1816 qui a institué cet établissement avait assorti l'exécution de ces opérations de sérieuses garanties qui ont gardé toute leur efficacité. Cependant, la Commission de surveillance appuyée par le Ministre de l'Economie et des Finances, a demandé que la Cour des Comptes soit associée au contrôle administratif. Par ailleurs, les activités de la Caisse des Dépôts et Consignations n'ont cessé, au cours des dernières années, de s'étendre : ainsi ont été créés des établissements nouveaux et des filiales qui revêtent des formes juridiques variées et dont certains ayant un conseil d'administration particulier, ne relèvent pas directement de la compétence de la Commission de surveillance. Dans ces conditions, il apparaît opportun que le contrôle de la Cour des Comptes sur la Caisse des Dépôts et sur les organismes qu'elle gère soit adapté.

*

* *

Tentative de consolidation, essai d'adaptation, tels sont les deux aspects essentiels du présent projet de loi dont l'application doit permettre à la Cour des Comptes d'assurer dans des conditions meilleures d'efficacité les tâches importantes et variées qui lui incombent. Certes, après l'examen des nouvelles dispositions qui nous sont présentées, la question se pose de savoir si une réforme plus profonde n'eut pas été souhaitable pour éviter de voir bientôt apparaître une réglementation disparate à l'image de celle que ce texte a pour objet de supprimer. Il ne semble pas toutefois qu'il y ait lieu de craindre une telle éventualité, car les missions de la Cour étant désormais clairement définies, il convient dès lors de faire confiance aux exceptionnelles facultés de renouveau de cette institution qui, âgée pourtant de cent soixante ans, n'a jamais paru aussi capable d'innover.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Texte proposé par le Gouvernement.

La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics.

Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Dans l'accomplissement de ces missions, elle exerce un contrôle a posteriori sur la gestion financière des services de l'Etat et sous réserve des dispositions de l'article 12 et 13 ci-après, sur celle des autres personnes morales de droit public.

Elle peut exercer dans des conditions fixées par décret un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public.

Elle contrôle les institutions de la Sécurité sociale.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission.

Conforme.

Conforme.

Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de l'examen de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs, gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions des articles 12 et 13 ci-après, par les autres personnes morales de droit public.

Conforme.

Conforme.

Commentaires. — Dans cet article, sont définies les missions de la Cour des Comptes, chargée à la fois de juger les comptes publics, d'informer le Parlement et le Gouvernement et d'assurer le contrôle des services et organismes dont le fonctionnement est financé à l'aide de deniers publics.

Le premier alinéa précise les attributions juridictionnelles de la Cour et indique qu'elle statue sur la responsabilité des comptables publics dont elle apprécie les comptes. La définition ainsi retenue a le mérite de tenir compte de l'évolution qui s'est produite dans la législation à cet égard et notamment :

— des articles 1^{er} et 11 de la loi du 16 septembre 1807 portant création de la Cour des Comptes ;

- de l'article 1^{er} du décret du 8 août 1936 ;
- et de l'article 4 de la loi du 4 avril 1941.

Le deuxième alinéa reprend fidèlement le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Le troisième alinéa constitue une innovation ; en effet, pour la première fois, sur le plan législatif, des prérogatives sont reconues à la Cour des Comptes en matière de contrôle des services publics et des personnes morales de droit public qui manient des crédits, fonds et valeurs à caractère public et assimilé. Cependant, dans le texte du projet de loi, cette mission de contrôle de la Cour paraissait ne pouvoir être exercée qu'à l'occasion des autres missions qui lui seraient confiées soit comme juge des comptes, soit comme auxiliaire du Gouvernement et du Parlement.

La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale a estimé que ce texte était restrictif dès lors qu'il semblait subordonner la mission de contrôle de la Cour sur la gestion financière des ordonnateurs à l'exercice des attributions juridictionnelles ou des missions d'information de la Cour des Comptes ; elle avait en conséquence adopté, sur proposition de M. Voilquin, une nouvelle rédaction de ce troisième alinéa.

Le Gouvernement, pour sa part, a craint que par une interprétation extensive de la rédaction de l'amendement présenté par M. Voilquin, la Cour ne s'érigeât ultérieurement en juge de l'opportunité des actes des ordonnateurs ; après avoir fait retirer de l'ordre du jour de la séance de l'Assemblée Nationale du 18 mai 1967 la discussion du présent projet de loi, il a soumis à la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale un amendement qui, adopté ensuite en séance publique, constitue le texte du troisième alinéa de l'article 1^{er} qui nous est soumis. Ce dernier texte offre l'avantage de la clarté : en effet, il précise que le contrôle exercé par la Cour des Comptes est effectué *a posteriori* et porte sur la régularité des opérations décrites dans les comptabilités publiques. Ce terme doit être interprété dans le sens le plus large, ainsi que l'a souligné M. le Secrétaire d'Etat à l'Economie et aux Finances, car il comprend toutes les écritures, pièces justificatives et documents tenus ou établis par les services ordonnateurs ou comptables, aux stades successifs de l'exécution des dépenses. Ainsi, aucune dépense à la charge de l'Etat et des autres personnes morales de droit public ni aucune recette les concernant ne peuvent être soustraites au

contrôle de la Cour des Comptes, sous réserve, toutefois, des dispositions spéciales prévues aux articles 12 et 13 du projet relatives respectivement aux entreprises publiques à caractère industriel et commercial et à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Le quatrième alinéa pose le principe du contrôle de la Cour sur tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat, d'une collectivité territoriale, d'un établissement public ou d'une personne publique, quelle que soit la forme de ce concours financier.

Le cinquième alinéa, reprenant l'article 1^{er} de la loi n° 59-1650 du 31 décembre 1949, stipule que la Cour contrôle les institutions de la Sécurité sociale.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter le présent article, dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Article 2.

Texte. — La Cour des Comptes est composée du Premier Président, de Présidents de chambre, de Conseillers-Maitres, de Conseillers référendaires et d'auditeurs.

Les membres de la Cour des Comptes ont la qualité de magistrats. Ils sont et demeurent inamovibles.

Commentaires. — Cet article fixe la composition de la Cour des Comptes.

Le premier alinéa énumère les diverses catégories de magistrats.

Le deuxième alinéa, rappelant les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959 portant statut général des fonctionnaires, indique que ces magistrats sont inamovibles.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 3.

Texte. — Le ministère public près la Cour des Comptes est exercé par le Procureur général.

Commentaires. — Cet article précise le rôle exercé par le Procureur général, qui était mentionné à l'article 2 de la loi du 16 septembre 1807 portant création de la Cour.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 4.

Texte. — Le Premier Président, les Présidents de chambre et les Conseillers-Maîtres sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres.

Les autres Magistrats de la Cour sont nommés par décret du Président de la République.

Le Procureur général est nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Commentaires. — Cet article concerne les conditions de nomination des magistrats de la Cour résultant des dispositions :

- de l'article 13, 3^e alinéa de la Constitution ;
- et des articles 1^{er} et 2^e de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 5.

Texte. — Les comptables publics sont tenus de produire leurs comptes devant la Cour des Comptes. Cette juridiction statue sur ces comptes par voie d'arrêts.

Toutefois, des décrets organisent un apurement administratif, par les trésoriers-payeurs généraux et, dans les territoires d'outre-mer, par les trésoriers-payeurs, des comptes de certaines catégories de collectivités ou d'établissements publics. Cet apurement s'exerce sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation.

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

Commentaires. — Cet article est relatif aux attributions juridictionnelles de la Cour des Comptes.

Le premier alinéa qui rappelle l'obligation pour les comptables publics de produire leurs comptes devant la Cour reprend les dispositions de l'article 1^{er} du décret du 8 août 1935 et de l'article 4 de la loi du 4 avril 1941.

Le deuxième alinéa maintient la procédure de l'apurement administratif des comptes de certaines catégories de collectivités ou d'établissements publics.

Le troisième alinéa traite des pouvoirs juridictionnels que la Cour exerce sur les comptables de fait, c'est-à-dire sur toutes les personnes qui assurent sans titre légal le maniement des deniers publics.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6.

Texte. — La Cour des Comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement ou de l'apurement administratif des comptes ainsi que dans la transmission des délibérations relatives aux taxes municipales.

En outre, les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

Commentaires. — Cet article concerne les amendes que peut infliger la Cour des Comptes.

Le premier alinéa indique les cas dans lesquels la Cour peut condamner les comptables publics à l'amende.

Le deuxième alinéa prévoit que tous les comptables de fait sont passibles de l'amende.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7.

Texte proposé par le Gouvernement.

Sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes, tous les organismes de droit privé, jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière, qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime légalement obligatoire :

- d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ;
- de prestations familiales.

Les unions et fédérations desdits organismes sont soumises au même contrôle.

Ce contrôle peut être étendu dans les conditions fixées par décret, à d'autres organismes de droit privé dotés de la personnalité civile ou de l'autonomie financière et qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime de sécurité, de prévoyance ou de prévention sociale, rendu obligatoire par une loi, un décret ou un arrêté, ainsi qu'aux unions et fédérations de ces organismes.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission.

Conforme.

Conforme.

Supprimé.

Commentaires. — Le présent article qui définit les institutions de Sécurité sociale soumise au contrôle de la Cour des Comptes, reprend pour l'essentiel les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 49-1650 du 31 décembre 1950 étendant le contrôle de la Cour aux organismes de Sécurité sociale.

Dans le texte initial du projet de loi, il avait été prévu, dans un dernier alinéa, que la Cour des Comptes pourrait étendre son contrôle à d'autres organismes de droit privé que ceux mentionnés dans les premiers alinéas, à la condition que, d'une part, ils soient dotés de la personnalité civile ou de l'autonomie financière et, d'autre part, assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime de sécurité, de prévoyance ou de prévention sociale, rendu obligatoire par une loi, un décret ou un arrêté. Ce contrôle serait applicable également aux unions et aux fédérations de ces organismes.

La faculté laissée ainsi à la Cour lui aurait permis d'examiner en tant que de besoin, les comptes d'organismes qui gèrent des régimes d'assurances rendus obligatoires, sans qu'il soit procédé à une vérification officielle de leurs comptes. Ces organismes sont essentiellement l'Union nationale des institutions de retraite des salariés, l'Association générale des institutions de retraite des cadres, les régimes d'assurance complémentaire du chômage.

La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, saisie de différents amendements tendant à la suppression soit de l'article 7 en entier, soit du dernier alinéa seulement de ce texte ou à la modification de ce dernier, a adopté en définitive un amendement supprimant le dernier alinéa de l'article 7, pour le motif qu'il n'était pas souhaitable que le contrôle de la Cour des Comptes puisse s'exercer sur des organismes privés ; c'est cet article ainsi modifié qui a été voté par l'Assemblée Nationale.

Le premier alinéa précise les conditions que doivent remplir les organismes de droit privé assurant en tout ou partie la gestion d'un régime légalement obligatoire d'assurance.

Le deuxième alinéa indique que les unions ou fédérations desdits organismes sont soumises à ce contrôle dans les mêmes conditions.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter l'article 7 dans la rédaction du texte voté par l'Assemblée Nationale.

Article 8.

Texte. — Les observations, les suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services et organismes visés à l'article 1^{er} de la présente loi, font l'objet de communications de la Cour des Comptes aux Ministres ou aux autorités administratives compétentes.

Commentaires. — Cet article dispose que la Cour des Comptes ayant effectué les contrôles de gestion porte à la connaissance des autorités administratives compétentes les observations et les commentaires que lui paraît devoir appeler l'examen auquel elle s'est livrée.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 9.

Texte. — La Cour des Comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle. Elle a pouvoir d'entendre tout directeur ou chef de service, tout gestionnaire de fonds publics, tout membre des institutions et corps de contrôle.

Lorsque les communications et auditions portent sur des sujets de caractère secret concernant la Défense nationale, les Affaires étrangères, la Sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, la Cour prend toutes dispositions pour garantir strictement le secret de ses investigations et de ses observations.

Les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats de la Cour des Comptes, à l'occasion des enquêtes effectuées par ces derniers dans le cadre des attributions de la Cour.

Commentaires. — Le présent article précise les moyens d'information dont dispose la Cour pour accomplir les tâches qui lui sont dévolues.

Le premier alinéa, concernant d'une part la communication de tous documents relatifs à la gestion des organismes contrôlés et d'autre part l'audition de certains agents responsables de ladite gestion, reprend certaines dispositions de l'article 9 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963.

Le deuxième alinéa traite de la conservation du secret dans les domaines intéressant la Défense nationale, les Affaires étrangères, la Sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat.

Le troisième alinéa stipulant que les agents des services financiers sont, lors des enquêtes effectuées par la Cour, déliés du secret professionnel s'inspire des dispositions de l'article 26 de la loi n° 51-598 du 24 mai 1931 reprises à l'article 2018 du Code général des Impôts.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 10.

Texte. — La Cour des Comptes établit un rapport sur chaque projet de loi de règlement. Ce rapport est adressé au Parlement, accompagné de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'Etat.

Le Premier Président peut donner connaissance aux Commissions des Finances du Parlement des constatations et observations de la Cour.

La Cour procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les Commissions des Finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

Commentaires. — Cet article énumère les moyens par lesquels la Cour des Comptes informe le Parlement.

Le premier alinéa est relatif à l'établissement du rapport sur les projets de loi de règlement et de la déclaration générale de conformité. Il reprend les dispositions de l'article 36 (2°) de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, en les modifiant pour tenir compte des prescriptions nouvelles du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Le deuxième alinéa traite des constatations et observations que la Cour peut présenter aux Commissions des Finances du Parlement ; il apparaît que celles-ci ne peuvent porter que sur les aspects financiers relevant de la compétence de la Cour des Comptes.

Le troisième alinéa concerne les enquêtes demandées par les Commissions des Finances du Parlement sur la gestion de certains services ou organismes en vue d'assurer un contrôle parlementaire plus efficace.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 11.

Texte. — La Cour des Comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel dans lequel elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses des ministres intéressés, est publié au *Journal officiel*.

Commentaires. — Cet article est consacré à la présentation du rapport annuel public ; il reprend, sur ce point, les dispositions de la loi n° 52-37 du 7 janvier 1952 et de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958. Il présente, toutefois, un caractère original : en effet, il rend désormais obligatoire l'insertion, en annexe au rapport public, des réponses des ministres intéressés, alors que l'insertion de ces réponses n'était jusqu'ici effectuée qu'à leur demande.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 12.

Texte. — La Commission instituée et régie par les articles 56 et suivants de la loi n° 48-24 du 6 janvier 1948 et les textes qui les ont complétés ou modifiés assure, auprès de la Cour des Comptes, la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques. Elle siège à la Cour sous la présidence d'un Président de chambre, des Conseillers-Maîtres président ses sections, dont les membres ayant voix délibérative, sont en majorité des magistrats de la Cour.

Les attributions de la Commission de vérification, portant sur des établissements publics de caractère industriel et commercial dotés d'un comptable public, peuvent être transférées à la Cour des Comptes dans des conditions déterminées par décret.

Commentaires. — Le présent article est relatif aux rapports entre la Cour des Comptes et la Commission de vérification des entreprises publiques.

Le premier alinéa constitue un rappel des liens qui existent entre ces deux institutions ; il s'inspire des articles 56 à 62 de la loi n° 48-24 du 6 janvier 1948 et ajoute une précision à ces dispositions, à savoir que le siège de la Commission considérée est à la Cour des Comptes.

Le deuxième alinéa traite des possibilités de transfert de compétence entre les deux institutions.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 13.

Texte proposé par le Gouvernement.

Les conditions dans lesquelles s'exerce le contrôle de la Cour des Comptes sur les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations sont fixées par un *décret particulier*, compte tenu du statut spécial de cet établissement.

Texte adopté par l'Assemblée Nationale et proposé par votre Commission.

Les conditions dans lesquelles le contrôle de la Cour des Comptes, *prévu par la présente loi*, s'exerce sur les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations, sont fixées par un *règlement d'administration publique*, compte tenu du statut spécial de cet établissement.

Commentaires. — Cet article dispose que le contrôle par la Cour des Comptes des opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations doit être exercé, compte tenu du statut spécial de cet établissement, dans les conditions fixées par un règlement d'administration publique.

Il y a lieu de noter d'abord que ces dispositions ne figuraient pas dans la première rédaction du projet de loi ; elles ont été ajoutées à la demande conjointe du Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations et de la Cour des Comptes en raison du caractère original de cette institution soumise par ailleurs au contrôle d'une Commission de surveillance qui a reçu mandat du Parlement.

La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, après avoir adopté un amendement de M. Voilquin, s'est ralliée en définitive à un amendement présenté par M. Paquet tendant à fixer par un règlement d'administration publique les conditions du contrôle exercé par la Cour des Comptes sur les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Votre Commission des Finances a estimé que le respect du statut particulier de cet établissement exigeait que le contrôle de la Cour fût adapté à la nature particulière de ses opérations ; elle vous propose en conséquence d'adopter cet article dans le texte voté par l'Assemblée Nationale.

Article 14.

Texte. — Des décrets fixent les conditions d'exécution de la présente loi.

Commentaires. — Dans cet article, il est précisé que, conformément à l'article 37 de la Constitution, les conditions d'exécution du présent texte seront déterminées par décret.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 15.

Texte. — Sont abrogés :

Les articles 2 à 6 et 8 à 23 de la loi du 16 septembre 1807 relative à l'organisation de la Cour des Comptes ;

L'article 15 de la loi du 21 avril 1832 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1832, ainsi que l'article 18 de la loi du 12 mars 1936, l'article 21 du décret du 2 mai 1938 et l'article premier de la loi n° 52-37 du 7 janvier 1952 qui l'ont modifié ;

L'article 7 de la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier, ainsi que l'article 21 de la loi du 14 avril 1896 et l'article 17 de la loi du 12 mars 1936 qui l'ont complété et modifié ;

L'article 5 du décret du 20 mars 1939 relatif à la réorganisation et à la suppression des offices, ainsi que l'article 2 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 et l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 qui l'ont modifié, en tant que ses dispositions concernent la Cour des Comptes ;

L'article premier de la loi n° 49-1650 du 31 décembre 1949 étendant le contrôle de la Cour des Comptes aux organismes de Sécurité sociale ;

L'article 4 de la loi n° 50-928 du 8 août 1950 relative aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1950 et à diverses dispositions d'ordre financier ;

Les 1^{er}, 7^e et 8^e alinéas de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ;

L'article 9 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 portant loi de finances rectificative pour 1963 ;

et généralement toutes dispositions contraires à celles de la présente loi.

Commentaires. — Le présent article énumère les textes de caractère législatif qui, compte tenu des nouvelles dispositions contenues dans le projet de loi, doivent être abrogés soit parce qu'ils sont contraires à celles-ci, soit parce qu'ils sont désormais remplacés par des prescriptions plus précises.

Ce sont :

- les articles 2 à 6 et 8 à 23 de la loi organique du 16 septembre 1807 relatifs à l'organisation et la compétence de la Cour des Comptes et remplacés par l'ensemble du présent projet de loi et les décrets qui seront pris en application du texte voté.
- l'article 15 de la loi du 21 avril 1832 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1832, modifié par l'article 18 de la loi du 12 mars 1936, puis par l'article 21 du décret du 2 mai 1938 relatif au budget et par l'article 1^{er} de la loi n° 52-37 du 7 janvier 1952 concernant les conditions de présentation du rapport public annuel de la Cour des Comptes.

Ces dispositions sont remplacées par l'article 11 du présent projet de loi.

- l'article 7 de la loi du 25 janvier 1899 relative à l'exercice financier, complété par l'article 21 de la loi du 14 avril 1896 portant règlement définitif du budget de l'exercice 1887 et modifié par l'article 17 de la loi du 12 mars 1936 concernant la déclaration générale de conformité et remplacé par les dispositions de l'article 10, 3^e alinéa, du présent projet de loi ;
- l'article 5 du décret-loi du 20 mars 1939 relatif à la réorganisation et à la suppression des offices, modifié par l'article 2 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 et remplacé par l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 en tant que ces dispositions concernent la Cour des Comptes. Ces textes qui prévoyaient que le contrôle de la Cour s'exerce sur tous les organismes subventionnés dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publique ne sont plus en harmonie avec le principe posé par l'article 1^{er}, 4^e alinéa, du présent projet de loi ;
- l'article 1^{er} de la loi n° 49-1650 du 31 décembre 1949 étendant le contrôle de la Cour des Comptes aux organismes de sécurité sociale et remplacé par les dispositions de l'article 1^{er}, 5^e alinéa, et de l'article 7 du présent projet ;
- l'article 4 de la loi n° 50-928 du 8 août 1950 relative aux dépenses de fonctionnement des services civils pour 1950 et à diverses dispositions d'ordre financier concernant les communications adressées par le Premier Président de la Cour des Comptes aux Commissions des Finances du Parlement et repris dans l'article 10, 2^e alinéa, du présent projet ;

- les 1^{er}, 7^e et 8^e alinéas de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959. Ces dispositions concernaient respectivement le dépôt du rapport annuel de la Cour des Comptes (cf. art. 11 du projet), les communications aux Commissions parlementaires (cf. art. 10, 2^e alinéa, du projet) et la demande d'enquête formulée par lesdites commissions (cf. art. 10, 3^e alinéa, du projet) ;
- l'article 9 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 portant loi de finances rectificative pour 1963 relatif, d'une part, aux moyens d'information dont dispose la Cour des Comptes (communications de documents, auditions d'agents, désignation d'experts) et, d'autre part, à la conservation du secret et remplacé par les dispositions de l'article 9 du présent projet.

Votre Commission des Finances vous propose d'adopter cet article sans modification.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Elle vérifie la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure, à partir de l'examen de ces dernières, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs, gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions des articles 12 et 13 ci-après, par les autres personnes morales de droit public.

Elle peut exercer, dans des conditions fixées par décret, un contrôle sur les organismes qui bénéficient du concours financier de l'Etat ou d'une autre personne morale de droit public.

Elle contrôle les institutions de la Sécurité sociale.

Art. 2.

La Cour des Comptes est composée du Premier Président, de Présidents de chambre, de Conseillers-Maîtres, de Conseillers référendaires et d'auditeurs.

Les membres de la Cour des Comptes ont la qualité de magistrats. Ils sont et demeurent inamovibles.

Art. 3.

Le ministère public près la Cour des Comptes est exercé par le Procureur général.

Art. 4.

Le Premier Président, les Présidents de chambre et les Conseillers-Maîtres sont nommés par décret pris en Conseil des Ministres.

Les autres magistrats de la Cour sont nommés par décret du Président de la République.

Le Procureur général est nommé par décret pris en Conseil des Ministres.

Art. 5.

Les comptables publics sont tenus de produire leurs comptes devant la Cour des Comptes. Cette juridiction statue sur ces comptes par voie d'arrêts.

Toutefois, des décrets organisent un apurement administratif, par les trésoriers-payeurs généraux et, dans les Territoires d'Outre-Mer, par les trésoriers-payeurs, des comptes de certaines catégories de collectivités ou d'établissements publics. Cet apurement s'exerce sous le contrôle de la Cour et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation.

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

Art. 6.

La Cour des Comptes peut condamner les comptables à l'amende pour retard dans la production de leurs comptes et dans les réponses aux injonctions formulées lors du jugement ou de l'apurement administratif des comptes ainsi que dans la transmission des délibérations relatives aux taxes municipales.

En outre, les comptables de fait peuvent être condamnés à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public.

Art. 7.

Sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes, tous les organismes de droit privé, jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière, qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime légalement obligatoire :

— d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles,

— de prestations familiales.

Les unions et fédérations desdits organismes sont soumises au même contrôle.

Art. 8.

Les observations, les suggestions d'amélioration ou de réforme portant sur la gestion des services et organismes visés à l'article premier de la présente loi, font l'objet de communications de la Cour des Comptes aux Ministres ou aux autorités administratives compétentes.

Art. 9.

La Cour des Comptes est habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle. Elle a pouvoir d'entendre tout directeur ou chef de service, tout gestionnaire de fonds publics, tout membre des institutions et corps de contrôle.

Lorsque les communications et auditions portent sur des sujets de caractère secret concernant la Défense nationale, les Affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, la Cour prend toutes dispositions pour garantir strictement le secret de ses investigations et de ses observations.

Les agents des services financiers sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats de la Cour des Comptes, à l'occasion des enquêtes effectuées par ces derniers dans le cadre des attributions de la Cour.

Art. 10.

La Cour des Comptes établit un rapport sur chaque projet de loi de règlement. Ce rapport est adressé au Parlement, accompagné de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et les comptes généraux de l'Etat.

Le Premier Président peut donner connaissance aux Commissions des Finances du Parlement des constatations et observations de la Cour.

La Cour procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les Commissions des Finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.

Art. 11.

La Cour des Comptes adresse au Président de la République et présente au Parlement un rapport annuel, dans lequel elle expose ses observations et dégage les enseignements qui peuvent en être tirés. Ce rapport, auquel sont jointes les réponses des ministres intéressés, est publié au *Journal officiel*.

Art. 12.

La Commission instituée et régie par les articles 56 et suivants de la loi n° 48-24 du 6 janvier 1948 et les textes qui les ont complétés ou modifiés assure, auprès de la Cour des Comptes, la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques. Elle siège à la Cour sous la présidence d'un Président de chambre ; des Conseillers-Maîtres président ses sections, dont les membres ayant voix délibérative sont en majorité des magistrats de la Cour.

Les attributions de la Commission de vérification, portant sur des établissements publics de caractère industriel et commercial dotés d'un comptable public, peuvent être transférées à la Cour des Comptes dans des conditions déterminées par décret.

Art. 13.

Les conditions dans lesquelles le contrôle de la Cour des Comptes, prévu par la présente loi, s'exerce sur les opérations de la Caisse des Dépôts et Consignations, sont fixées par un règlement d'administration publique, compte tenu du statut spécial de cet établissement.

Art. 14.

Des décrets fixent les conditions d'exécution de la présente loi.

Art. 15.

Sont abrogés :

— les articles 2 à 6 et 8 à 23 de la loi du 16 septembre 1807 relative à l'organisation de la Cour des Comptes ;

— l'article 15 de la loi du 21 avril 1832 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1832, ainsi que l'article 18 de la loi du 12 mars 1936, l'article 21 du décret du 2 mai 1938 et l'article premier de la loi n° 52-37 du 7 janvier 1952 qui l'ont modifié ;

— l'article 7 de la loi du 25 janvier 1889 relative à l'exercice financier, ainsi que l'article 21 de la loi du 14 avril 1896 et l'article 17 de la loi du 12 mars 1936 qui l'ont complété et modifié ;

— l'article 5 du décret du 20 mars 1939 relatif à la réorganisation et à la suppression des offices, ainsi que l'article 2 de la loi n° 47-1465 du 8 août 1947 et l'article 31 de l'ordonnance n° 58-896 du 23 septembre 1958 qui l'ont modifié, en tant que ses dispositions concernent la Cour des Comptes ;

— l'article premier de la loi n° 49-1650 du 31 décembre 1949 étendant le contrôle de la Cour des Comptes aux organismes de Sécurité sociale ;

— l'article 4 de la loi n° 50-928 du 8 août 1950 relative aux dépenses de fonctionnement des services civils pour l'exercice 1950 et à diverses dispositions d'ordre financier ;

— les premier, septième et huitième alinéas de l'article 164-IV de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi de finances pour 1959 ;

— l'article 9 de la loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 portant loi de finances rectificative pour 1963 ;

et généralement toutes dispositions contraires à celles de la présente loi.