



**Promotion République
«2005-2007»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

**Les Chambres régionales des comptes et la
problématique du contrôle de la gestion
financière des collectivités territoriales.**

Mémoire présenté par
M. Rufin Théophile LANZOU

Sous la direction de :
M. Olivier ORTIZ
Président de la Chambre régionale
des comptes de l'Alsace.

Février 2007

Dédicace

La vie, elle est parfois dure de par ce qu'elle réserve à l'être humain.

Le bonheur et le malheur, la douleur et l'apaisement, le succès et l'échec

Sont les vicissitudes qui s'invitent chez l'homme au quotidien.

Devant chaque épreuve, il faut garder le moral et avoir de l'espoir.

A mon père, René Raymond LANDJO et

Mon frère Alain Hyacinthe LANZOU qui ont quitté ce monde pendant que je suis en formation à L'E.N.A, je dédie ce mémoire.

Remerciements

La réalisation de ce travail n'a été possible que grâce au concours des uns et des autres. Ainsi, je tiens à remercier du fond de cœur tous ceux qui, de loin ou de près m'ont apporté leur soutien.

Mes remerciements vont particulièrement à l'endroit de Monsieur Olivier ORTIZ, président de la chambre régionale des comptes de l'Alsace, tuteur de mon mémoire qui, en dépit de ses lourdes tâches administratives a accepté de diriger ce travail.

Mes remerciements vont principalement à:

- ***Ma famille ;***
- ***Mes amis et connaissances et***
- ***Mes collaborateurs.***

Je tiens également à remercier tout le corps administratif et les intervenants de l'E.N.A, en particulier pour la qualité des connaissances qu'ils m'ont transmises.

Enfin, mes remerciements vont aussi et surtout à l'endroit des autorités de mon pays dont l'autorisation a été précieuse pour ma venue à l'E.N.A..

Que tous trouvent ici l'expression de ma gratitude.

INTRODUCTION.....3

**I- LA CRC EST UNE INSTITUTION CHARGEE DU CONTROLE DE LA GESTION
PUBLIQUE LOCALE. 6**

Chapitre I : des missions précises avec une organisation diverse6

- Section 1 : Généralité6
- Section 2 : La typologie des missions7
 - Paragraphe 1 : Les missions d’attribution7
 - A/ Les attributions juridictionnelles.....7
 - a/ Le contrôle juridictionnel.....7
 - 1/ La production des comptes par les comptables publics des collectivités territoriales.....8
 - 2/ L’apurement administratif des comptes par les comptables supérieurs du trésor.....8
 - b/ La gestion de fait.....10
 - B/ Les attributions administratives10
 - a/ Le contrôle des actes budgétaires10
 - 1/ Budget voté en retard.....11
 - 2/ Le défaut d’équilibre budgétaire12
 - 3/ Le défaut d’adoption et transmission du compte administratif14
 - 4/ Le déficit du compte administratif.....14
 - 5/ Le défaut d’inscription d’une dépense obligatoire15
 - 6/ Le contrôle des délégations de services publics et marchés publics18
 - b/ L’examen de la gestion19
 - Paragraphe2 : Les missions par délégation de la cour des comptes.....20
- Section 3 : Organisation et fonctionnement des CRC21
 - Paragraphe1 : Organisation des CRC21
 - A/ Ressort et siège des CRC21
 - B/ composition des CRC.....23
 - C/ Effectif des CRC23
 - Paragraphe2 : Fonctionnement des CRC24
 - A/ Statut et attributions des présidents des CRC.....24
 - B/ Les différentes formations de délibéré25
 - C/ Le ministère public26
 - D/ Les services administratifs de la CRC.....27
 - b-Le greffe.....28
 - c-Les assistants de vérification28
 - d-Les autres services administratifs28

**II- DES REGLES DE COMPETENCES ET DE PROCEDURE EN CONSTANTE
EVOLUTION..... 36**

Chapitre I : L’évolution des compétences.....36

- Section 1 : l’évolution du contrôle juridictionnel.....36
 - Paragraphe 1 : L’évolution du contrôle des comptes patents.....36
 - Paragraphe 2 : L’évolution de la gestion de fait37
- Section 2 : l’évolution du contrôle budgétaire38
- Section 3 : l’évolution de l’examen de la gestion.....39
- Section 4 : la tendance à l’attribution de nouvelles missions40
 - Paragraphe 1 : l’évaluation40

| | |
|--|---------------|
| Paragraphe 2 : le rôle de conseil..... | 42 |
| Chapitre II : Les procédures de contrôle..... | 43 |
| Section 1 : Généralité de procédure..... | 43 |
| Section 2 : les spécificités de procédure..... | 46 |
| Paragraphe 1 : Procédure de jugement des comptes des comptables publics des collectivités territoriales..... | 46 |
| Paragraphe 2 : Procédure en matière de jugement de déclaration et d'apurement de gestion de fait | 49 |
| Paragraphe 3 : Procédure applicable à la vérification des comptes et à l'examen de la gestion..... | 51 |
| Section 3 : Les voies de recours..... | 52 |
| Paragraphe 1 : L'appel..... | 53 |
| Paragraphe 2 : La révision..... | 54 |
| Chapitre 3 : Les effets des différents contrôles..... | 55 |
| Section 1 : Les effets du contrôle juridictionnel..... | 55 |
| Paragraphe 1 : Les effets du contrôle des comptes patents..... | 55 |
| Paragraphe 2 : Les effets du contrôle de la gestion de fait..... | 56 |
| Section 2 : Les effets du contrôle budgétaire..... | 58 |
| 1-Le défaut d'adoption du budget ou de transmission du budget primitif..... | 58 |
| 2-défaut d'équilibre budgétaire..... | 58 |
| Section 3 : les effets de l'examen de la gestion..... | 59 |
| III- L'ADAPTATION DES CRC AUX REALITES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..... | 60 |
| Chapitre I : Le besoin d'un recentrage des missions..... | 60 |
| Section 1 : Les compétences territoriales..... | 60 |
| Section 2 : La question de l'évaluation..... | 61 |
| Section 3 : Le rôle controversé de conseil auprès des collectivités territoriales..... | 62 |
| Chapitre II : Compléter les règles de procédure des CRC..... | 63 |
| Section 1 : Les délais de procédure devant les CRC..... | 63 |
| Paragraphe 1 : Le calendrier de contrôle des CRC..... | 63 |
| Paragraphe 2 : La télétransmission des actes..... | 65 |
| Section 2 : Le risque de politisation des documents communicable..... | 66 |
| Section 3 : La répartition de compétence entre le juge des comptes et le ministre des finances ou la théorie du « ministre juge »..... | 67 |
| Section 4 : Les exigences du droit européen : l'obligation d'une audience publique..... | 69 |
| Section 5 : L'antinomie du rôle de certains acteurs des CRC..... | 700 |
| Paragraphe 1 : La collégialité..... | 700 |
| Paragraphe 2 : Le commissaire du gouvernement et son rôle « ambiguë »..... | 700 |
| CONCLUSION..... | 71 |

Le rendu des comptes de la gestion publique est devenu une obligation pour toute administration étatique. Cette obligation se présente avec plus d'acuité pour les administrations publiques locales.

Le citoyen, du fait qu'il participe au financement de l'action et de l'activité menées par les administrations publiques a le droit de savoir la qualité de la gestion publique et il y réserve de plus en plus d'exigence.

Afin de permettre au citoyen de jauger la qualité de la gestion publique, des institutions de contrôle dont les chambres régionales des comptes ont été mises en place.

En effet jusqu'en 1982, les comptes des communes étaient contrôlés et surveillés par les Préfets, conformément au pouvoir de tutelle qu'ils détenaient sur celles-ci. Les autres comptes de l'Etat étaient quant à eux contrôlés et surveillés par la Cour des comptes (C.C).

Avec la décentralisation engagée en 1982, l'équilibre des pouvoirs et le paysage administratif sont modifiés, puisque désormais les collectivités territoriales devaient bénéficier d'une plus grande autonomie mais aussi de compétences nouvelles. De ce fait, la tutelle administrative qu'exerçaient les préfets sur les actes des collectivités territoriales devait être supprimée. Il fallait donc instaurer un contrepoids à la liberté conférée aux collectivités territoriales pour garantir la légalité des actes et le bon usage des deniers publics locaux.

Répondant au souhait, d'une part, de remplacer les anciens mécanismes de contrôle préfectoral, ainsi que ceux exercés par les trésoriers-payeurs généraux par l'entremise des comptables publics, par des procédures de régulation faisant intervenir des juridictions indépendantes du pouvoir exécutif et, d'autre part, de faire bénéficier les collectivités territoriales d'une fonction d'expertise et de conseil dans leur gestion, le législateur a créé par la loi du 02 mars 1982 une nouvelle catégorie de juridiction : les chambres régionales des Comptes.

La création de ces nouvelles juridictions régionales qui ont été inspirées de la C.C a apparue indispensable du fait qu'en dépit de son indépendance, elle manquait d'effectif en vue de couvrir l'ensemble du secteur public local par le biais d'une compétence directe.

En dehors de la communauté de principes d'actions, la CC se reconnaît aussi par les CRC du fait qu'en 1981, le ministre de l'intérieur Gaston DEFERRE devait recourir aux magistrats de la CC en vue de l'élaboration des textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des CRC. Les travaux devaient aboutir aux deux lois du 10 juillet 1982 et aux décrets du 16 novembre 1982 et du 22 mars 1983 qui définissent les premières procédures et dotent leurs présidents et magistrats d'un statut qui perdure aujourd'hui. Le dispositif ainsi défini sera ultérieurement généralisé par la loi du 09 novembre 1988, instituant une Chambre territoriale des comptes en Nouvelle – Calédonie, puis par celle du 12 juillet 1990, créant celle de la Polynésie française.

Les CRC étant institués dans l'urgence, il s'était posé un problème de personnel. Des appels à candidature ont été lancés le 10 juillet 1982 pour les présidences de chambre ainsi que l'organisation du recrutement exceptionnel des magistrats. Les premiers présidents furent nommés le 23 décembre 1982, suivi des onze premiers magistrats issus de l'E.N.A le 1^{er} juin 1983 et des conseillers issus du recrutement exceptionnel le 27 juillet 1983.

Les effectifs ne sont devenus satisfaisants qu'à partir de 1986 où un second recrutement a été réalisé.

Les premiers comptes à juger devaient être ceux de l'exercice 1983, produits en 1984, les C.R.C, souvent constituées des seuls présidents presque totalement dépourvus de tous moyens, se feront d'abord connaître par le contrôle budgétaire, les premières saisines intervenant à la suite des élections municipales de 1983. Cette activité placera les C.R.C sur des terrains politiquement sensibles, en particulier au travers de la procédure d'inscription des dépenses obligatoires (article 11 de la loi du 02 mars 1982, aujourd'hui article L.1612-15 du code général des collectivités territoriales), notamment celui des contributions en faveur de l'enseignement privé.

Le contrôle du bon emploi des deniers public sera, en revanche, rapidement mal ressenti par les petites communes, peu habituées à faire l'objet d'investigation sur leur gestion conduisant à des remarques qu'elles jugent tatillonnes et contraires à la liberté de décision récemment acquise. Cette contestation, relayée par les parlementaires, en particulier au sénat, aboutira à la loi du 05 janvier 1988 qui rétablit l'apurement administratif des comptes pour les plus petites communes. Pour les collectivités restant dans le champ de compétence des C.R.C, le « bon emploi » des crédits a, d'ailleurs été remplacé par l'« emploi régulier ». Dans la mesure où, parallèlement, la même loi instaurait un « examen de la gestion » permettant aux C.R.C de continuer à apprécier l'économie et l'efficacité de la gestion locale, ce changement sémantique n'aura d'autre effet que de confirmer l'existence d'un contrôle de régularité de la gestion publique qui est incontestable. Cette réforme aura pour conséquence essentielle le recentrage des interventions des CRC sur des collectivités plus importantes et le renforcement de la rigueur de leurs investigations et de la motivation des observations qu'elles formulent.

Pour conforter les CRC dans leurs compétences, la loi du 6 février 1992, institue de nouveaux cas de saisine budgétaire ; la loi du 29 janvier 1993, crée un délit d'obstacle aux contrôles des juridictions financières et rend les ordonnateurs locaux élus justiciables de la cour pour certaines infractions; celle du 8 février 1995 étend aux comptes des délégations de service public des pouvoirs d'investigation des C.R.C qui reçoivent enfin le pouvoir de saisir la cour de discipline budgétaire et financière par la loi du 24 juillet 1995.

Poursuivant la réforme, et pour répondre aux attentes de la cour européenne des droits de l'homme ainsi que des juges de cassation, de nouvelles garanties devaient être intégrées dans le

fonctionnement des C.R.C en vue de satisfaire aux exigences d'impartialité objectives et d'égalité des armes des parties par la loi du 21 décembre 2001, relative aux aménagements introduits dans le code des juridictions financières.

Si la loi de 2001 représente, par la diversité de ses innovations, une étape importante de l'histoire récente des C.R.C, elle n'a pas mis un terme au processus d'adaptation continue qu'elles connaissent. Aussi, faut-il le mentionner, la loi organique relative à la loi de finances aura des impacts profonds sur les CRC. Le respect de ces nouveaux textes qui imposent de nombreuses adaptations dans l'organisation mais aussi dans le fonctionnement des C.R.C implique un besoin toujours croissant d'adaptation.

L'importance du thème commande de traiter dans une première partie de la Chambre régionale des comptes comme une institution en charge du contrôle de la gestion publique locale, des règles de compétence et de procédure en constante évolution dans une deuxième partie et enfin dans une troisième partie de l'adaptation des CRC aux réalités des collectivités territoriales.

I- La CRC est une institution chargée du contrôle de la gestion publique locale.

Les CRC sont des institutions dotées de missions précises avec une organisation diverse dont le fonctionnement est révolutionné par la LOLF.

Chapitre I : des missions précises avec une organisation diverse

Les Chambres régionales des comptes (C.R.C) ont pour cadre juridique fondateur la loi du 02 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions.

La création des CRC découle de l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et de la constitution de 1958 aux termes desquels, des juridictions financières indépendantes, aussi bien du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif, contribuent à l'exercice et participent à la défense du droit fondamental que la société détient de demander compte à tout agent public de son administration.

Section 1 : Généralité

Les juridictions financières fondent leur légitimité sur l'exigence de régularité et de transparence dans l'utilisation des deniers publics. Le rôle de surveillance et de contrôle qui était de la seule autorité de la cour des comptes a été dévolu aux C.R.C avec la décentralisation engagée en 1982.

Au regard des textes en vigueur, les missions des C.R.C peuvent être déclinées ainsi qu'il suit :

- Jugement des comptes des comptables publics conformément aux dispositions de l'article L. 211 du code des juridictions financières ;
- Vérification de la régularité des dépenses et des recettes décrites dans les comptabilités, de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs en application de l'article L 211-3 du code des juridiction financières ;
- Vérification des comptes des organismes et de leurs filiales recevant un concours financier des collectivités territoriales ou dans lesquels elles détiennent la majorité du capital ou des voix ou exercent un pouvoir réglementaire selon les dispositions de l'article L.211-4 et 5 du code des juridictions financières.

Les C.R.C ont la mission de contrôler les organismes similaires à ceux visés à l'article L 11-7(L.211-6) notamment les organismes dont la gestion n'est pas assujettie aux règles de la comptabilité publiques et qui bénéficient d'un concours financier d'une collectivité territoriale excédant les seuils mentionnés aux articles L 211-4 et L. 211-5 du CJF ou d'un organisme relevant lui-même de la C.R.C peuvent être soumis aux mêmes contrôle que ceux exercés par la C.C en application des dispositions de l'article L.211-7 du CJF.

Les C.R.C procèdent à l'examen de la gestion des collectivités territoriales et des organismes dont les comptes sont soumis au jugement de la CRTC concernée telles que le stipulent les dispositions de l'article L 211-8 du code des juridictions financières.

Les C.R.C contrôlent les comptes et examinent les gestions des groupements d'intérêt publics (GIP) où les collectivités territoriales ou leurs établissements sont présents. En effet les GIP dotés d'un comptable public sont soumis au contrôle des C.R.C dans les conditions prévues par les articles L211-1 à L211-8 du CJF, dès lors que les collectivités territoriales et organismes soumis au contrôle des C.R.C y détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou y exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion- depuis 2005-.

Les CRC exercent également par délégation l'examen de la gestion des établissements, sociétés, groupements des établissements et organismes qui sont mentionnés aux articles L.211-4 à L.211-6 du CJF. Il en est de même pour ceux de l'article L.133-3 et L.133-4 du CJF.

Il apparaît clairement que le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable et le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public conduit la C.R.C à mettre en œuvre les pouvoirs qui découlent des missions dont elle est détentrice au regard des textes législatifs ou réglementaires.

Section 2 : La typologie des missions

Les CRC exercent des missions d'attribution mais aussi par délégation de la CC.

Paragraphe 1 : Les missions d'attribution

Il faut distinguer les attributions juridictionnelles des attributions administratives.

A/ Les attributions juridictionnelles

a/ Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est une compétence d'attribution pour la CRC. Cette compétence s'exerce sur les comptes des comptables publics en dehors des apurements administratifs de comptes qui relèvent de la compétence des comptables supérieurs du trésor.

La gestion des deniers publics induisant la reddition des comptes devant la juridiction financière, aussi bien les comptables publics que les personnes physiques ou morales exerçant les rôles de comptable sans en avoir la qualité sont soumis au contrôle du juge financier. La CRC dans le cadre de ce contrôle n'a pas besoin de la saisine du représentant de l'Etat ou d'un quelconque requérant pour intervenir car il s'agit d'une compétence d'ordre public.

La CRC peut par délégation avoir de la cour des comptes une compétence *ratione materiae* et *ratione temporis* pour tout ou partie des établissements publics nationaux appartenant à une

même catégorie. Elle a aussi, au regard de la loi et par rapport à la CC, une compétence rati-
one loci.

1/ La production des comptes par les comptables publics des collectivités territoriales

-Il s'agit d'une obligation pour les comptables publics des collectivités territoriales. Ils sont tenus de présenter chaque année les comptes ainsi que les pièces justificatives à la CRC. Les comptes de gestion sont présentés à la CRC après certification exactes de leurs résultats par le TPG ou les receveurs des finances et adoption par l'organe délibérant au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de l'exercice auquel ils se rapportent.

-La CRC est compétente pour juger l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales de son ressort. Cette compétence s'exerce sur le compte et non sur le comptable- ce qui est une ambiguïté-.

La CRC est également compétente pour recevoir le serment des comptables publics des collectivités territoriales- art. L 236-1 du CJF.

Les CRC sont destinataires des ordres de réquisition notifiés aux comptables publics des collectivités territoriales par les ordonnateurs, au regard des conséquences qu'ils peuvent produire.

Les ententes interrégionales sont également de la compétence de la CRC et précisément celle où se trouve le siège de l'entente (il s'agit d'une compétence rati-
one loci).

Cependant, l'article L. 231-6 du CJF stipule que l'apurement et le contrôle des crédits mis à la disposition du conseil de Paris pour son fonctionnement sont assurés par une commission de vérification désignée par le conseil de Paris en son sein de manière que chacun des groupes politiques soit représenté. Le questeur ne peut faire partie de cette commission. Le pouvoir de la commission s'exerce sous le contrôle de la CC et sous réserve de ses droits d'évocation et de réformation. La question qui se pose est celle de la pertinence du contrôle éventuel de la CC sur un organe politique.

2/ L'apurement administratif des comptes par les comptables supérieurs du trésor

Certains comptes font l'objet d'apurement administratif par les comptables supérieurs du trésor. Il s'agit des comptes des communes dont la population est inférieure à 3500 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 75000 euros. Ce même dispositif s'applique aux comptes des établissements de coopération intercommunale totalisant moins de 3500 habitants. Le montant des recettes ordinaires est réévalué chaque cinq ans depuis 2002 sur la base de l'indice de prix à la consommation hors tabac. Toute fois, la CRC garde une compétence d'attribution dans ce domaine et qui lui permet de rendre des jugements sur les comptes concernés lorsqu'il y a condamnation à l'amende des comptables, leur mise en débet, l'évocation des comptes ou la réformation des arrêtés de

décharge pris par les comptables supérieurs du trésor. Dans ces différents cas, le comptable supérieur du trésor est dessaisi partiellement de sa compétence.

Les comptables publics des collectivités territoriales ne peuvent être condamnés à l'amende pour retard dans la production de leur compte ou réponse dans le délai fixé. En tout état de cause, le débet ne peut être prononcé que par la CRC.

La CRC dispose aussi d'un pouvoir d'évocation des comptes et de réformation des arrêtés de décharge pris par les comptables supérieurs du trésor, ce qui les conduit à juger les comptes relevant du dispositif d'apurement administratif.

Le contrôle juridictionnel convenait parfaitement au moment de sa naissance aux réalités et aux exigences de la France et continue à convenir à certains pays qui sont à un stade moins avancé de développement. Cependant, son socle qui est la responsabilité du comptable public dans la version française notamment celle du payeur ainsi que le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est frappé d'obsolescence croissante. Ce contrôle est aujourd'hui dépassé pour deux raisons :

- d'abord, le contrôle de bonne gestion est désormais au centre des préoccupations des pouvoirs publics. Il se trouve que ce contrôle ne porte pas sur le comptable mais sur l'ordonnateur et est difficilement juridictionnel. Cette position a d'ailleurs été prouvée par la cour des comptes des communautés européennes mais aussi par plusieurs institutions de contrôle étrangères. C'est vrai qu'en l'état, il peut avoir des suites juridictionnelles mais qui ne peuvent être essentiellement que répressives. Du coup, la nature et le degré du contrôle changent car le contrôle juridictionnel devient l'une des conséquences possibles du contrôle mais n'est plus l'objet principal ;
- ensuite, les impératifs de bonne gestion conduisent de plus en plus à laisser de marge de manœuvre à l'ordonnateur et à dépouiller le comptable de son rôle de payeur puisque les contrôles a priori sont supprimés, assouplis ou reportés en amont chez l'ordonnateur ou transformés en contrôle a posteriori en aval, après les opérations.

Avec le constat que nous venons de faire, ce pose la question du devenir des CRC. En effet, faire du contrôle juridictionnel le centre de l'action des CRC les amènerait à se noyer dans la masse du jugement des comptes locaux et au regard de leurs moyens, elles l'exerceraient au détriment d'un contrôle de gestion, d'évaluation qui, imposé par la nouvelle gestion publique serait confié à d'autres. Aussi, les CRC de ce fait n'auront pas à exercer des tâches nobles et à centrer leur activité sur des contrôles devenus moins importants, moins gratifiants et moins valorisants pour l'institution, qui jugerait des comptes particuliers ou des individus mais pèserait peu sur la gestion publique locale.

L'avenir des finances publiques se tourne vers le contrôle de la gestion et il est important d'y associer les CRC.

Il est possible de maintenir le contrôle de gestion en lui changeant de degré et de nature. De degré puisqu'il ne s'agira pas de jugement systématique des comptes- le jugement ne sera qu'un complément à l'apurement administratif ou à la certification- et de nature puisque le caractère présumé objectif cèderait la place à une appréciation subjective qui serait essentiellement répressive parce que sous le contrôle de la CC et du CE les CRC jugeraient les ordonnateurs et les comptables et prononceraient à leur égard des pénalités, ce qui nécessiterait la réforme de la CDBF et des procédures disciplinaires voire pénales applicables dans la fonction publique mais aussi l'applicabilité de la CEDH.

b/ La gestion de fait.

C'est le maniement de denier public sans en avoir la qualité. Il s'agit d'une immixtion. Ainsi, tout agent qu'il soit ordonnateur ou non qui effectue des opérations de comptabilité est comptable de fait. Cela a des conséquences au regard de la procédure à mettre en œuvre lorsque le juge s'en saisit ou lorsqu'il en est saisi. Dans ce contexte, nonobstant la poursuite dont l'agent peut faire l'objet devant le juge répressif, il doit rendre compte de sa gestion devant la CRC des fonds et valeurs qu'il a irrégulièrement détenu ou manié.

La CRC est compétent pour juger les comptes des personnes qu'elle a déclaré comptables de fait. Cette compétence s'exerce aussi en matière de comptes relevant du dispositif de l'apurement administratif des comptables supérieurs du trésor. Il en est de même des comptables des établissements publics nationaux dont la CRC a reçu délégation de la CC mais exclusivement des exercices délégués. La gestion de fait est la seule procédure qui permet à la CRC d'avoir une compétence juridictionnelle à l'égard des ordonnateurs conformément aux dispositions de l'article L.231-5 du CJF.

B/ Les attributions administratives

Il s'agit du contrôle budgétaire et de l'examen de la gestion

a/ Le contrôle des actes budgétaires

La libre administration des collectivités territoriales a eu pour contrepartie jugée indispensable par le législateur, le contrôle budgétaire. En effet, contrairement aux autres actes des collectivités territoriales, ceux à caractère budgétaire sont soumis à plusieurs obligations dont le représentant de l'Etat veille à la bonne exécution. Le budget des collectivités territoriales ainsi que ceux des établissements publics locaux lui sont transmis après leur adoption dans un certain délai.

L'absence d'adoption du budget est sanctionnée par l'article L1612-2 et L.1612-20 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Le budget doit satisfaire à l'obligation de l'équilibre réel (art.L.1612-4 CGCT et suivant) et doit comporter en outre l'ensemble des dépenses obligatoires ;

Le compte administratif des collectivités territoriales et des établissements publics locaux qui permet de rendre compte de l'exécution du budget par l'ordonnateur doit être adopté et transmis également au représentant de l'Etat au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice du compte de gestion établi par le comptable public. Ce compte administratif est arrêté si la majorité de voix ne s'oppose pas à son adoption conformément aux articles L.1612-12 et L.1612-20 du CGCT. Ce vote doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.

Les conditions présentées ci haut sont cumulatives et le non respect de celles-ci entraîne la saisine de la CRC, laquelle est tenue de statuer (conseil d'Etat 16 octobre 1996 département de la Loire Rec. CE, p.405). Lorsqu'elle émane du représentant de l'Etat sauf en ce qui concerne l'inscription d'une dépense obligatoire, la saisine de la CRC entraîne inéluctablement le dessaisissement de l'organe délibérant de sa compétence budgétaire jusqu'à la fin de la procédure du contrôle budgétaire. Lorsqu'elle est saisie, la CRC se doit de se prononcer à titre liminaire sur sa compétence.

La principale caractéristique du contrôle budgétaire par rapport à l'examen de la gestion est que la CRC intervient sur saisine pour le premier. Aussi, il est à noter que la compétence en matière de contrôle budgétaire ne s'applique pas de manière uniforme sur l'ensemble du territoire (dispositions spécifiques pour l'Alsace et la Moselle).

1/ Budget voté en retard

L'obligation d'adoption de budget dans un délai imparti s'applique aussi bien au budget primitif qu'au budget annexe. A défaut, la collectivité territoriale se trouve face à un vide juridique qui menace la continuité des services. Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, on le voit ont l'obligation de transmettre leur budget primitif au représentant de l'Etat au plus tard 15 jours après le délai limite fixé par la loi -31 mars art L.1612-2 et art 1612-20 du CGCT-. A défaut, les dispositions de l'art L.1612-2 s'appliquent.

Le représentant de l'Etat saisit sans délai la CRC mais en réalité, le terme sans délai signifie simplement qu'il doit faire diligence. Il joint à cet effet à sa saisine tous documents et informations nécessaires à l'établissement du budget ainsi que toutes les preuves attestant qu'ils ont été bien transmis à la collectivité territoriale. Il en est de même pour l'ensemble des budgets et décisions afférentes à l'exercice précédent. Ainsi, il se doit d'informer la collectivité territoriale de la procédure. En 2005, ¹159 cas de saisines ont été signalés.

En cas de création d'une nouvelle collectivité territoriale ou établissement public local, l'organe délibérant de celle-ci dispose de trois mois pour adopter son budget à compter de la date de sa création. Le délai pour défaut de communication d'informations indispensable à l'organe délibérant est le même que pour les autres collectivités territoriales (15jours).

¹ Cour des comptes, Rapport au Président de la République, p.20.

Lorsque la CRC est saisie, elle dispose d'un délai d'un mois pour faire au représentant de l'Etat des propositions en vue du règlement du budget. Ce délai court à compter de la date du dépôt des documents et informations par le représentant de l'Etat au greffe de la CRC. La CRC fait des propositions au représentant de l'Etat qui se traduisent par un avis motivé et public notifié à l'ordonnateur de la collectivité territoriale dont le budget est en cause et qui doit en assurer la publication par affichage ou insertion dans un bulletin officiel. Conformément aux dispositions des articles L.1612-2, R.1612-9 et R.1612-18 du CGCT, les propositions de la CRC en vue du règlement du budget tiennent en la confection d'un budget minimum qui permette la continuité du service public. Cependant, les dépenses obligatoires doivent y figurer. Pour ce qui est des recettes, la CRC peut proposer un ajustement du produit de la fiscalité directe locale.

L'avis de la CRC est notifié au représentant de l'Etat qui dispose de vingt jours pour régler et rendre exécutoire le budget de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local. Ce délai de vingt jours n'est pas frappé de nullité. L'arrêté de règlement est adressé à la collectivité territoriale concernée et son assemblée délibérante est tenue informée dès sa toute prochaine réunion de l'avis de la CRC et de l'arrêté du représentant de l'Etat. Ce dernier peut s'écarter de l'avis de la CRC dans son arrêté ; dans ce cas, il doit explicitement motiver sa décision de façon complète et détaillée. Toute fois, le juge administratif peut procéder à l'annulation de l'arrêté du représentant de l'Etat lorsque le préfet se borne à donner des raisons d'ordre général dans sa décision pour s'écarter des propositions faites par la CRC.

2/ Le défaut d'équilibre budgétaire. La section de fonctionnement et celle d'investissement doivent être votées en équilibre -l'art L.1612-4 précise que l'équilibre budgétaire peut être assuré par une compensation entre les deux sections qui le compose-. Aussi, les recettes et les dépenses sont évaluées de façon sincère, cela signifie que tous éléments de fait et de droit connus ou prévisibles doivent y être intégrés. Enfin, les ressources propres de la section d'investissement sont destinées au remboursement en capital de la dette. Dans ce cadre la CRC intervient pour s'assurer du respect des règles de couverture du remboursement de l'annuité en capital de la dette. En effet, le travail de la CRC consiste à vérifier que le remboursement de l'annuité en capital de la dette est bien couvert par le prélèvement sur la section du fonctionnement qui doit être ajouté aux recettes propres de la section d'investissement sans le produit d'emprunt et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas en équilibre, il appartient au préfet de saisir la CRC. Il joint à sa saisine le budget voté mais aussi l'ensemble des informations et documents y relatifs et informe la collectivité territoriale de la procédure enclenchée. Le préfet dispose alors de trente jours à compter de la transmission du budget par la collectivité territoriale

à son cabinet pour saisir la CRC. Ce délai n'est pas opposable mais la saisine du juge du recours pour excès de pouvoir (REP) fondé sur la violation de la règle de l'équilibre réel, lorsqu'elle est recevable sans que le préfet n'enclenche la procédure, ce délai est strictement considéré et une saisine tardivement faite est frappée d'irrecevabilité. Cependant certaines CRC estiment que le délai de trente jours qui n'est pas frappé de nullité ni par la loi ni par les dispositions réglementaires n'est pas opposable. En conséquence, une saisine tardive peut être toujours déclarée recevable. Cette divergence appelle une codification.

Pour rétablir l'équilibre, la CRC rend un premier avis dans un délai de trente jours à compter de la saisine du préfet. Si la CRC estime que le budget est en équilibre, elle notifie son avis au représentant de l'Etat et la collectivité territoriale concernée. Dans le cas échéant, elle formule une proposition de rééquilibre. Ses propositions portent sur des mesures pour lesquelles la régularisation relève de la seule responsabilité de la collectivité territoriale en cause étant entendu qu'elle n'est pas compétente pour formuler des propositions en vue d'un éventuel rétablissement de l'équilibre budgétaire.

L'assemblée délibérante dispose d'un délai de trente jours pour se prononcer sur les propositions émanant de la CRC. La nouvelle délibération est transmise au préfet et à la CRC dans un délai de huit jours. Dans le cas où aucune délibération n'est intervenue, le préfet règle et rend exécutoire le budget conformément à l'article L.1612-5 du CGCT.

La CRC dispose d'un délai de quinze jours à compter de la date de la réception de la nouvelle délibération pour formuler un deuxième avis qui doit être notifié au préfet ainsi qu'à la collectivité territoriale en cause. Lorsque la CRC estime que les mesures de redressement retenues par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sont suffisantes, elle en prend acte dans son avis. Dans le cas contraire, un avis motivé est rendu par la CRC en vue du règlement du budget par le représentant de l'Etat.

En effet lorsque la CRC prend acte des mesures prises par l'organe délibérant de la collectivité territoriale en vue de redresser son budget, le budget devient exécutoire une fois qu'il est transmis au représentant de l'Etat. Il faut noter que si l'assemblée délibérante ne délibère pas dans le délai imparti sur le premier avis de la CRC ou si celle-ci déclare insuffisantes les mesures de redressement préconisées par l'organe délibérant de la collectivité territoriale en cause, le préfet règle et rend exécutoire le budget. Son arrêté de règlement est alors notifié et à la collectivité territoriale concernée et à son comptable ainsi qu'à la CRC dans un délai de vingt jours à compter de la notification de l'avis de la CRC. Le délai ainsi fixé n'est pas imparti de nullité et l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale est informée dès sa prochaine réunion de l'avis de la CRC et de l'arrêté du préfet. En 2005, ²142 cas de saisine ont été signalés.

² Cour des comptes, Rapport au Président de la République, p.20.

En cas de versement d'une subvention exceptionnelle à la collectivité territoriale, le préfet informe la CRC par le biais du ministère public.

3/ Le défaut d'adoption et transmission du compte administratif

Le compte administratif d'une collectivité territoriale est considéré comme adopté lorsqu'une majorité de voix ne s'est pas opposé à son adoption.

L'arrêté de compte est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif qui est présenté par l'ordonnateur, après transmission au plus tard le premier juin de l'année qui suit celle de l'exercice du compte de gestion établi par le comptable public. Le vote de l'organe délibérant se doit d'intervenir au plus tard le trente juin de l'année suivant celle d'exercice en application des dispositions de l'art L.1612-12 du CGCT.

Il peut arriver que le compte administratif soit rejeté par l'organe délibérant. Dans ce cas, le préfet saisit sans délai la CRC du projet de compte administratif rejeté. La CRC dispose alors d'un délai d'un mois pour se prononcer sur la conformité dudit projet de compte administratif avec le compte de gestion. En cas de conformité, le projet de compte administratif est substitué au compte administratif. Quant au délai de transmission, le compte administratif doit être transmis au préfet au plus tard quinze jours après le délai limite prévue par le CGCT et qui est de trente juin suivant l'année d'exercice. Dépassé ce délai, le préfet saisit la CRC. Lorsque cette dernière estime que le budget est voté en équilibre réel, elle notifie au préfet et à la collectivité territoriale son avis motivé et il n'y a pas lieu à faire des propositions. Lorsque le budget est en déséquilibre, elle rend un avis par lequel elle formule des propositions en vue du rétablissement de l'équilibre budgétaire. En 2005, ³103 cas de saisine ont été signalés dans cette matière.

4/ Le déficit du compte administratif

Le déficit du compte administratif est autorisé jusqu'à un certain seuil. Ainsi, pour les communes de moins de 20000 habitants mais aussi les établissements publics inter communaux totalisant moins de 20000 habitants, le déficit du compte administratif ne peut être égal ou supérieur aux recettes de la section du fonctionnement conformément à l'article R.1612-20 et R.1612-31 du CGCT. Les mêmes dispositions s'appliquent aux autres collectivités territoriales et établissements publics locaux notamment les communes et les groupements totalisant 20000 habitant ou plus.

Il appartient au représentant de l'Etat, après vérification de la sincérité des recettes et des dépenses laissant apparaître un déficit du compte administratif supérieur ou égal au seuil fixé de saisir la CRC -art 1612-4 du CGCT-. Sa saisine doit comporter outre le compte administratif et le compte de gestion, tous autres documents budgétaires liés à l'exercice en cause et à l'exercice suivant. Mais il peut arriver que la CRC elle-même soit à l'origine de sa saisine par le

³ Cour des comptes, Rapport au Président de la République, p.20.

représentant de l'Etat. Il s'agit des situations où la CRC, constatant un déficit (suite à l'exercice de ses missions) qui puissent conduire à des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire, en informe le représentant de l'Etat ainsi que la collectivité territoriale. Dans ce cas, le représentant de l'Etat peut à tout moment saisir la CRC puisqu'il n'est pas soumis à un délai. La CRC dispose de trente jours pour faire des propositions et ce délai court à compter de l'enregistrement de tous documents et informations requises par le greffe de la CRC. Celle-ci constate le déficit lorsque le seuil est atteint. Dans le cas échéant, une décision d'irrecevabilité motivée est notifiée au représentant de l'Etat et à la collectivité territoriale.

En cas de recevabilité, la CRC rend un avis motivé et propose par là même des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire à la collectivité territoriale concernée. Ces mesures ne relèvent que de la responsabilité de la collectivité territoriale dont le budget est en cause et sont destinées à apurer le déficit. Dans certains cas lorsque la situation s'avère difficile, les mesures proposées peuvent porter sur un plan pluriannuel. Dans tous les cas, l'organe délibérant de la collectivité territoriale est informé dès sa plus prochaine réunion de l'avis formulé par la CRC. Le préfet transmet ensuite à la CRC le ou les budgets primitifs au cours desquels le déficit de la collectivité territoriale concernée doit être résorbé- il y a là un véritable problème et qui est celui de la régularisation car comment résorber le déficit d'un budget déjà exécuté ?- . Si les mesures adoptées lors du vote du budget sont insuffisantes pour pallier le déficit antérieur, la CRC dispose d'un délai d'un mois pour compter de la transmission pour faire parvenir au représentant de l'Etat les mesures qu'elle juge nécessaires. En 2005, ⁴143 cas de saisine ont été portés devant les CRC.

Le représentant de l'Etat est à ce stade compétent pour régler et rendre exécutoire le budget de la collectivité territoriale concernée. S'il décide de s'écarter de la proposition de la CRC, il se doit de motiver de façon explicite et détaillée. Il notifie alors son arrêté de règlement à la collectivité territoriale et à son comptable ainsi qu'à la CRC dans un délai de vingt jours. Ce délai court à compter de la date de notification de l'avis de la CRC. Il s'agit d'un délai qui n'est pas imparti à peine de nullité et l'assemblée délibérante est informée dès sa plus prochaine réunion aussi bien de l'avis de la CRC que de l'arrêté de règlement du représentant de l'Etat.

5/ Le défaut d'inscription d'une dépense obligatoire

Il s'agit des cas où une dépense obligatoire n'est pas inscrite au budget ou qu'elle est inscrite mais est insuffisante. Ainsi, outre le représentant de l'Etat, un requérant peut aussi saisir la CRC. Il s'agit de dépenses par détermination de la loi et les dettes exigibles. Les dépenses obligatoires relèvent des dispositions des art.L.2321-1, L.2321-2, L.3321-1 et L.4321 du CGCT. Les dettes

⁴ Cour des comptes, Rapport au Président de la République, p.20.

exigibles quant à elles sont celles qui découlent des engagements contractuels des collectivités territoriales.

La contestation d'une dépense obligatoire doit être déférée devant le juge de la CRC et non devant celui de l'excès de pouvoir. Même lorsqu'une action est menée devant le juge administratif ou le juge judiciaire, la CRC peut se prononcer sur le caractère obligatoire d'une dépense. Cependant la CRC est incompétente lorsque ces dépenses obligatoires résultent de décisions juridictionnelles ayant acquis l'autorité de la chose jugée.

La CRC est compétente lorsque la décision relevant du juge judiciaire n'a pas acquis la force de la chose jugée. En revanche et selon le C.E même lorsque la décision n'a pas acquis l'autorité de chose jugée, la CRC n'est pas compétente pour en connaître l'inscription des dépenses obligatoires y relatives lorsque le montant de la dépense est fixé (C.E 27 octobre 1995).

Cependant l'absence de caractère liquide entraîne la CRC à y statuer -Ministre du logement c/ Mattio, rec. C.E, p.359- alors que la CRC est compétente pour statuer sur les dépenses obligatoires résultant d'une décision du tribunal administratif n'ayant pas acquis la force de chose jugée. Aussi, il appartient au requérant en vertu de l'incompétence éventuelle de la CRC de suivre la procédure en vertu de la loi n° 80-539 du 16 juil1980 relative aux astreintes. Il y a dans cette matière, des divergences jurisprudentielles qu'il faut résoudre par la loi en vue d'une harmonisation des règles relatives à la compétence de la CRC sur les choses jugées.

Trois catégories de demandeurs sont reconnus comme ayant qualité pour saisir la CRC en matière d'inscription d'une dépense obligatoire. Il s'agit du représentant de l'Etat qui peut déléguer sa compétence, le comptable public de la collectivité territoriale créancière (personnellement et pécuniairement responsable) ou le trésorier payeur général (TPG) s'il justifie d'un intérêt à agir.

La CRC quant à elle doit examiner l'intérêt à agir du demandeur et cet intérêt doit être réel, direct et certain.

La saisine doit être motivée et chiffrée sous peine d'irrecevabilité. Un problème se pose, celui des justifications utiles comme le budget voté et éventuellement les décisions modificatives.

Lorsqu'elle est saisie, la CRC peut s'abstenir de statuer jusqu'à ce qu'une juridiction statue sur le litige. Le représentant de la collectivité territoriale est informé par le ministère public à qui le président de la CRC communique la demande.

La CRC dispose d'un mois pour rendre un premier avis ; elle se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense et examine si elle n'est pas inscrite au budget ou est inscrite mais est insuffisante. Lorsque la dépense n'est pas obligatoire ou lorsque le crédit ouvert est suffisant, la CRC rend son avis motivé et le notifie au requérant, à la collectivité territoriale et au représentant de l'Etat.

Lorsque la dépense constatée est obligatoire et en cas de refus du caractère obligatoire de la dépense, le représentant de l'Etat procède à l'inscription de celle-ci au budget de la collectivité territoriale concernée.

Lorsque la dépense est obligatoire et que le crédit est insuffisant, la CRC met en demeure la collectivité territoriale concernée d'ouvrir les crédits par une décision budgétaire.

La collectivité territoriale dispose d'un mois pour procéder à l'ouverture du crédit nécessaire dans son budget et d'un délai de huit jours pour transmettre la décision modificative à la CRC.

A l'expiration de ce délai, si la collectivité territoriale ne suis pas la mise en demeure de la CRC, le représentant de l'Etat inscrit la dépense au budget de la collectivité territoriale et propose au besoin la création ou la diminution de dépense destinée à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat dispose du pouvoir de régler et de rendre exécutoire le budget rectifié. S'il s'écarte des propositions de la CRC, il doit motiver de façon explicite et détaillé sa décision.

Enfin, l'arrêté de règlement qu'il prend est notifié à la CRC, à la collectivité territoriale et son comptable dans un délai de vingt jours suivant la notification des propositions de mesures de la CRC. Il s'agit d'un délai qui n'est pas frappé de nullité et l'organe délibérant est informé dès sa plus prochaine réunion de l'avis de la CRC et de l'arrêté de règlement du représentant de l'Etat.

Quant aux intérêts moratoires, lorsqu'il ne sont pas mandatés en même temps que le principal, le comptable assignataire de la dépense obligatoire en informe l'ordonnateur et le représentant de l'Etat dans le département dans un délai de dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement conformément aux dispositions de l'art L.1612-18 du CGCT.

Le représentant de l'Etat dispose de quinze jours pour adresser à l'ordonnateur une mise en demeure de mandatement. Dans un délai d'un mois, lorsque l'ordonnateur ne s'exécute pas, le représentant de l'Etat procède d'office au mandatement de la dépense dans un délai de dix jours. L'ordonnateur dispose d'un mois pour notifier un refus d'exécution motivée par une insuffisance de crédits disponibles au représentant de l'Etat. Si dans le même délai, le représentant de l'Etat constate une insuffisance de crédits, il saisit la CRC dans un délai de quinze jours à compter de la constatation ou de la notification. Dans ce cas, la CRC enclenche la procédure prévue à l'art L.1612-15 du CGCT. Ainsi, dans les quinze jours suivant la réception de la délibération d'inscription du budget ou de la décision réglant le budget rectifié, le représentant de l'Etat procède au mandatement d'office. En 2005, ⁵326 cas de saisine ont été répertoriés par les CRC.

Des problèmes se posent quant au contrôle budgétaires et qui tiennent :

-à l'uniformité des définitions juridiques par exemple les excédents budgétaires pour lesquels la loi a été adaptée à plusieurs reprises en vue de les accepter puisqu'ils constituent des exceptions à l'équilibre réel. Des divergences ont été d'ailleurs signalées entre les CRC et le ministère de

⁵ Cour des comptes, Rapport au Président de la République, p.20.

l'intérieur sur la définition de l'équilibre réel du fait d'un manque de précision. En effet, le ministère de l'intérieur considère que les recettes affectées en section d'investissement ne sont pas aptes à financer le capital alors que les CRC sont moins rigoureuses quant à cette imprécision. Il faudrait que les textes de références soient plus clairs pour que de semblables divergences disparaissent car il est trop risquer que les interprétations soient variables et il n'est pas judicieux d'attendre des contentieux pour définir des points essentiels de notions juridiques.

La concordance entre nombre de cas et nombre de saisines : il existe une réelle divergence entre les cas qui sont susceptibles de donner lieu à contentieux devant la CRC et le nombre de saisines effectives ; par exemple pour le vote du budget en retard, sur ⁶7000 cas, 100 saisines ont été faites ; pour le défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, le nombre de saisines des CRC était de ⁷200 cas en l'an 2000 selon la DGLC (direction générale des collectivités locales) et de 467 selon la CC- il y a donc un problème de méthode mais aussi de modalité - ; pour le déficit du compte administratif et le déséquilibre réel, ⁸400 saisines pour 1200 cas et pour le retard de vote du compte administratif, ⁹50 saisines pour 1500 cas. Il est évident que le travail de négociation politique du préfet puisse permettre d'éviter la saisine de la CRC mais seulement dans le cas d'un déficit du compte administratif, est-il possible ? Or dans ce cas où il est impossible de régler le problème par des négociations, sur 600 cas annuellement répertoriés, les préfets ne saisissent les CRC que pour 200 cas.

Pour tous ces cas de déficits, il est judicieux que la saisine soit ouverte à d'autres personnes plutôt qu'au représentant de l'Etat seul lorsqu'une délibération budgétaire est insincère. Aussi, il est important de faire en sorte que les propositions des CRC s'imposent aux collectivités territoriales car en l'état actuel du droit, elles ne peuvent que faire des propositions qui relèvent de la compétence des collectivités locales. Aussi depuis 2002, les CRC commencent peu à peu à dresser les statistiques de la nature des dossiers qu'elles traitent et il est important que cela rentre dans leur culture.

6/ Le contrôle des délégations de services publics et marchés publics

Dans cette matière, le représentant de l'Etat peut saisir la CRC des conventions de délégation de services publics et aux marchés publics qui sont passés par les collectivités territoriales. Dans ce cas, il doit joindre à sa saisine le texte intégral de l'acte mais aussi les documents et informations qui s'avèrent utiles à l'examen du dossier et ayant trait à la passation. La CRC se prononce aussi

⁶ Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p. 37

⁷ Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p. 38

⁸ Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p.37

⁹ Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p.37

sur la qualification de l'acte, objet de la saisine car elle est incompétente pour toute saisine qui porte sur un acte d'une autre nature juridique qu'une délégation de service public ou marché public. La demande du représentant de l'Etat peut porter sur le contrat initial ou sur un avenant ultérieur. IL n'est pas assujéti à un délai alors que la CRC, elle dispose d'un mois à compter de la saisine pour formuler ses observations à compter de la réception des documents dont la production est requise par la CRC. La CRC rend un avis qui doit être motivé et dans lequel elle examine les modalités de passation du contrat, sa portée juridique, sa durée, son économie générale ainsi que son incidence financière sur la collectivité territoriale. L'avis de la CRC est transmis à la collectivité territoriale dont l'organe délibérant est informé dès sa plus prochaine réunion et au représentant de l'Etat.

b/ L'examen de la gestion

Il s'agit de la vérification des comptes et examen de la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux. Cette opération est destinée à vérifier la régularité des recettes et des dépenses mais aussi l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. La procédure en la matière n'est pas juridictionnelle et à la différence des compétences exercées sur les comptes des comptables publics, la procédure de l'examen de la gestion n'est pas susceptible de recours devant la cour d'appel puisque la C.R.C n'a pas compétence sur les ordonnateurs en dehors de ceux qu'elle aura déclaré comptable de fait. La C.R.C peut également exercer cet examen par délégation de la CC. L'examen de la gestion n'est pas d'ordre public, il est facultatif.

L'examen de la gestion vise comme objectif : la régularité des actes de gestion, l'économie des moyens mis en œuvre et l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. En application des dispositions de l'article 36 de la loi du 21 décembre 2001, l'opportunité de ces objectifs ne peut pas faire l'objet d'observations.

Dans ses modalités, l'examen de la gestion porte sur un examen sur pièce et sur place avec un droit de communication et l'assistance d'experts.

Le contrôle de la régularité des recettes et des dépenses est un contrôle de type administratif. Ce contrôle porte sur la conformité des différents actes aux principes budgétaires mais aussi aux autres textes juridiques en vigueur. Il en est de même pour les autres établissements publics locaux comme ceux de la santé, les offices HLM et les établissements publics locaux d'enseignement. Il faut noter que ce contrôle porte aussi sur la conformité des actes de ces établissements au regard des dispositions spécifiques qui leur sont applicables.

Cependant, il importe de souligner que ce contrôle s'est étendu à la qualité (notamment le caractère fidèle, exhaustif, accessible et sincère) de l'information financière délivrée par les

ordonnateurs aux assemblées délibérantes et au respect des principes comptables. Un problème se pose alors quant au caractère légal de la notion de fiabilité des comptes, étant entendu qu'elle ne figure pas dans les dispositions de l'article L.211-3 du code des juridictions financières. L'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs permet à la C.R.C de s'assurer de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs ce qui signifie qu'elle n'a pas qualité pour se prononcer à l'occasion de ses contrôles sur l'opportunité des choix qui seraient faits par les collectivités territoriales. Il est important de noter que la définition retenue ici tire son essence des « 3 E » à savoir : économie, efficience et efficacité.

La vérification des comptes et l'examen de la gestion peuvent se faire par la C.R.C sur demande motivée du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit encore de l'autorité territoriale. La C.R.C conserve en la matière un pouvoir discrétionnaire quant à la suite à donner à la demande. Cette procédure est inscrite dans l'examen de la gestion et ne doit pas être apparentée à celle du contrôle budgétaire.

Paragraphe2 : Les missions par délégation de la cour des comptes

Cette délégation de compétence aux CRC émanant de la CC découle de l'article L.131-1 du code des juridictions financières et s'exerce suivant la matière et le temps.

La cour des comptes peut déléguer à la CRC le jugement des comptes de tout ou partie des établissements publics nationaux qui relèvent d'une même catégorie. Il s'agit des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel figurant à l'art L.711-2 du Code de l'éducation, des établissements d'enseignement supérieur à caractère administratif relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de l'école d'architecture etc...

Aussi, la CRC reste compétente pour connaître les gestions de fait pour les établissements publics nationaux ayant fait l'objet de délégation de compétence à la CRC pour ce qui concerne les exercices antérieurs.

La délégation du jugement fait l'objet de l'arrêté du premier président de la CC après avis du procureur près la cour des comptes et des présidents des CRC concernées.

La délégation du jugement des comptes au regard de la loi peut être limitée aux établissements d'une même catégorie se situant dans une ou plusieurs régions et est donnée pour une période minimale de trois ans.

Par délégation, il faut ajouter l'examen de la gestion des établissements, sociétés, groupements des établissements et organismes qui sont mentionnés aux articles L.211-4 à L.211-6 du CJF. Il en est de même pour ceux de l'article L.133-3 et L.133-4 du CJF lorsque la vérification est confiée à la C.R.C par arrêté du 1^o président de la C.C.

La C.R.C, sur demande motivée du représentant de l'Etat dans le département ou dans la région ou encore de l'autorité territoriale peut assurer cette vérification. La C.R.C a également la possibilité, en matière du contrôle des comptes de l'autorité déléguée, de vérifier auprès des délégations du service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités déléguées (loi n° 95-127 du 08 février 1995).

Section 3 : Organisation et fonctionnement des CRC

Les chambres régionales des comptes sont de simples organes de l'Etat non dotés de la personnalité morale, ce qui leur dénie la qualité d'ester en justice. En effet, dans le cas où par exemple un avis négatif suite à la demande d'inscription d'une dépense obligatoire émis par la CRC en contrôle budgétaire fait l'objet d'un recours devant le tribunal administratif (TA), ce sont les services du ministère des finances qui interviennent dans la procédure contentieuse.

Paragraphe 1 : Organisation des CRC

Le siège, la composition, l'organisation et la répartition en section des CRC sont fixés par décret en conseil d'Etat. Le siège de la CRC est fixé après avis du conseil régional.

Les CRC sont organisées en ressort, en siège et l'effectif des magistrats varie en fonction de l'importance du ressort.

A/ Ressort et siège des CRC

La dénomination de ces juridictions financières est tellement claire qu'elle indique qu'il existe une chambre régionale des comptes par région. C'est en effet la décision du législateur de 1982, dans une disposition de l'article 84 de la loi n° 82-213 non reprise dans le code des juridictions financières : « il est créé dans chaque région une chambre régionale des comptes ».

Ainsi, chaque région comporte une CRC qui prend le nom de ladite région en application de l'article 1° du décret n°83-224 du 22 mars 1983. Dans la grande majorité des cas, le chef-lieu régional a été désigné par le décret n°83-370 du 04 mai 1983 fixant le siège des CRC, mais des exceptions sont à relever : les chambre d'Ile-de-France (siège à Marne-la-vallée), de Champagne-Ardenne (Châlons-sur-Marne), de Corse (Bastia), de Lorraine (Epinal et de Nord Pas de Calais (Arras). Les sièges des CRC relèvent désormais des dispositions des articles R.212-1 et 262-1 du CJF ; de sorte que le siège de la CRC d'Alsace se trouve à Strasbourg, celle de la CRC d'Aquitaine à Bordeaux etc...

¹⁰Tableau 1 : les sièges des CRC

¹⁰ Dominique DOUAY, préf. de Christian DESCHEEMAERKER, Les chambres régionales des comptes : guide du justiciable et du contrôlé, Agorel, Paris, 1995, 287p

| REGIONS | SIEGES |
|--|--|
| Alsace Aquitaine Auvergne Basse- Normandie Bourgogne Bretagne Centre Champagne- Ardennes Corse Franche-comté Guadeloupe- Guyane- Martinique. Haute-Normandie Ile-de-France Languedoc- Roussillon Limousin Lorraine Midi-Pyrénées Nord-pas-de-calais Pays de la Loire Picardie Poitou-Charentes Réunion Rhône-Alpes Nouvelle-Calédonie | Strasbourg Bordeaux Clermont-Ferrand Benouville Dijon Rennes Orléans Chalon sur Saône Bastia Besançon Pointe à Pitre Rouen Noisiel Montpellier Limoges Epinal Toulouse Arras Nantes Amiens Poitiers Saint Denis Lyon Nouméa |

B/ composition des CRC

La CRC compte au minimum un président et deux assesseurs – art L 212-2, L 262-16 et L272-16 du CJF. Elle peut avoir une ou plusieurs sections, dirigées par des présidents ; un ou plusieurs commissaires du gouvernement, un secrétaire général et des services administratifs.

L'effectif budgétaire des magistrats et le nombre des commissaires du gouvernement sont fixés par arrêté du ministre des finances. Nous avons par exemple la CRC de Midi-Pyrénées qui compte quinze magistrats et un commissaire du gouvernement, celle de Provence-Alpes-Côte d'Azur, vingt cinq magistrats pour trois commissaires du gouvernement.

C/ Effectif des CRC

Au regard des enquêtes que nous avons faites sur le terrain, il s'est avéré que l'effectif des magistrats n'est pas suffisant pour traiter les dossiers à temps utile mais avec l'effectif actuel, ils peuvent faire mieux si un allègement était apporté à la procédure de contradiction.

¹¹**Tableau 2 : les effectifs des CRC au 31 octobre 2004**

| CRC | Effectif réel des magistrats et rapporteurs non magistrat | Assistants de vérificat^o | Personnel administr | Effectif total |
|--------------------------|--|--|----------------------------|-----------------------|
| Alsace | 10 | 9 | 16 | 35 |
| Aquitaine | 18 | 18 | 22 | 58 |
| Auvergne | 8 | 10 | 17 | 35 |
| Basse-Normandie | 9 | 10 | 15 | 34 |
| Bourgogne | 10 | 9 | 18 | 37 |
| Bretagne | 18 | 16 | 20 | 54 |
| Centre | 13 | 12 | 21 | 46 |
| Champagne-Ardenne | 8 | 9 | 16 | 33 |
| Corse | 4 | 6 | 12 | 22 |

¹¹ www.ccomptes.fr, rapport d'activité 2005.

| | | | | |
|-----------------------------|------------|------------|------------|-------------|
| Franche-comté | 7 | 10 | 12 | 29 |
| Guadeloupe- | 9 | 7 | 15 | 31 |
| Guyane- | | | | |
| Martinique. | | | | |
| Haute-Normandie | 10 | 7 | 16 | 33 |
| Ile-de-France | 53 | 46 | 43 | 142 |
| Languedoc- | 13 | 13 | 19 | 45 |
| Roussillon | | | | |
| Limousin | 4 | 5 | 14 | 23 |
| Lorraine | 14 | 14 | 22 | 50 |
| Midi-Pyrénées | 14 | 15 | 21 | 50 |
| Nord-pas-de-calais | 21 | 18 | 25 | 64 |
| Pays de la Loire | 19 | 19 | 21 | 59 |
| Picardie | 10 | 11 | 15 | 36 |
| Poitou-Charentes | 10 | 10 | 15 | 35 |
| Provence Alpes Cotes | 28 | 22 | 31 | 81 |
| D'Azur | | | | |
| Réunion | 5 | 5 | 11 | 35 |
| Rhône-Alpes | 27 | 28 | 31 | 86 |
| Nouvelle-Calédonie | 4 | 5 | 2 | 11 |
| Polynésie Française | 3 | 3 | 4 | 10 |
| Total | 349 | 337 | 474 | 1160 |

Paragraphe2 : Fonctionnement des CRC

La CRC est dirigée par un président dont les conditions de recrutement découlent de l'article L. 221-1 du CJF.

A/ Statut et attributions des présidents des CRC.

Les présidents des CRC sont nommés sur proposition du premier président de la cour des comptes par décret du président de la République, soit parmi les magistrats appartenant déjà à la cour des comptes au moment de leur candidature, soit parmi les présidents de section et conseillers hors classe des CRC nommés à la CC dans les conditions prévues à l'article L. 122-4,

après inscription en ce qui concerne ces derniers, sur une liste d'aptitude établie par le conseil supérieur des CRC (CSCRC).

Le président de la CRC dispose de compétences très importantes que lui confère le CJF. Il définit l'organisation après avis des magistrats et du ministère public de la CRC ainsi que son programme de contrôle. Il organise la formation, arrête la composition des sections et institue par arrêté annuel les formations des délibérés et en fixe la composition.

Le ou les commissaires du gouvernement sont placés sous l'autorité du procureur général près la cour des comptes.

La CRC est également composée d'assistant de vérification et de personnels administratifs placés sous l'autorité d'un secrétaire général.

B/ Les différentes formations de délibéré

-Les audiences solennelles publiques sont présidées par le président de la CRC qui peut en outre présider les séances des sections.

Après avis des magistrats et du ministère public, le président de la CRC arrête le programme annuel des travaux de la juridiction. Il détermine les affaires à délibérer par une formation de comptes, décide des renvois, répartit les travaux entre les magistrats et les rapporteurs sur proposition des présidents des sections, prononce l'affaire des assises de vérification au sein d'une chambre et renomme les experts auxquels la chambre recourt.

En cas d'absence, d'empêchement ou de vacance, le président est remplacé par le magistrat de siège le plus ancien dans le grade le plus élevé présent à la chambre.

En Île-de-France, il y a un vice président. Ce dernier assiste le président dans la direction générale de la juridiction. Il peut recevoir délégation de signature du président et est membre des formations plénières restreintes ou en section réunies et préside les formations de délibéré. En cas d'absence, le président de la CRC d'Île-de-France est remplacé par le vice président ou à défaut par le magistrat de siège le plus ancien dans le grade le plus élevé à la chambre.

-Formation en chambre. Nous avons les audiences solennelles publiques lorsque la CRC reçoit le serment et procède à l'installation d'un ou des magistrats mais aussi pour entendre les communications du président ou du commissaire du gouvernement. Les audiences sont publiques, présidées par le président de la CRC et les magistrats sont en robes noires.

-La CRC se réunit en formation plénière lorsque son président fait une consultation en vue de l'organisation de la juridiction et la définition de ses travaux. Cette formation statue sur les affaires que lui a confié le président ou celles qui lui sont renvoyées par les sections.

-Formation en section. Prévues par l'article L. 212-1 du CJF, la répartition en sections de la CRC est fixée par décret en conseil d'Etat.

L'organisation des CRC en section n'est pas homogène. Les CRC peuvent avoir une ou plusieurs sections. Chaque section est présidée par un président de section à défaut par un magistrat qui a au moins le grade de premier conseiller au sein de la CRC. Il ne peut être désigné que par le président de la cour des comptes et avec son consentement. Il organise et dirige la section et en cas d'empêchement, le président de section est remplacé par le magistrat de siège au sein de sa section ayant le grade le plus ancien et le plus élevé.

-Formation en section réunie. Elle se compose du président de la CRC et des membres des sections intervenant dans une même affaire. Cette formation est instituée par arrêté du président de la CRC, pris après avis des présidents de sections et du ministère public.

-Formation restreinte de chambre. Elle n'existe que dans certaines CRC à partir d'un certain effectif conformément à l'article R 212-7 du CJF. Elle est instituée annuellement par arrêté du président de la CRC après avis des présidents des sections et du ministère public. La formation restreinte de chambre varie en fonction du nombre de section que compte la chambre régionale des comptes. Pour une CRC qui n'a pas de section, cette formation se compose du président, du rapporteur et du contre rapporteur et dans le cas échéant du magistrat présent à la CRC le plus ancien dans le grade le plus élevé. Dans les CRC de une à quatre sections, elle se compose du président, du ou des présidents des sections, du rapporteur et du contre rapporteur et dans le cas échéant, des deux magistrats présents à la CRC les plus anciens dans le grade le plus élevé.

Lorsque la CRC a plus de quatre sections, la formation se compose du président, des trois présidents de sections les plus anciens dans le grade, du rapporteur, dans le cas échéant du contre rapporteur et des deux magistrats présents à la CRC les plus anciens dans le grade le plus élevé.

En Île-de-France, le vice président de la CRC siège dans toutes les différentes formations.

Le principe d'impartialité. Les formations de délibéré sont constituées d'un nombre impair de membre dont le président, le rapporteur et le contre rapporteur le cas échéant. Elles réunissent au moins trois membres. Sous peine de nullité, ce principe d'impartialité doit être respecté.

C/ Le ministère public.

L'institution du ministère public résulte, pour les CRC de l'article L. 212-10 du CJF qui prévoit que chaque CRC compte un ou plusieurs commissaires du gouvernement. Lorsqu'ils sont plusieurs, le ministère public s'exerce sous l'autorité de l'un d'entre eux, désigné par décret pris dans les conditions prévues à l'article L. 212-11 du CJF.

Ils sont choisis parmi les magistrats membres des CRC. Le commissaire du gouvernement doit être premier conseiller mais dans les CRC de plus de trois sections, un président de section peut exercer les fonctions de commissaire du gouvernement. Cependant, sur rapport du ministère des finances fondé sur proposition du premier président et du procureur de la CC et avec leur accord, des magistrats de la CRC peuvent être délégués dans les fonctions de commissaire du

gouvernement par décret du président de la république. La délégation prend fin dans les mêmes conditions. L'absence ou l'empêchement du commissaire du gouvernement est comblé par le commissaire du gouvernement le plus ancien auprès de la CRC. L'intérim est assuré par le commissaire du gouvernement d'une autre CRC désigné par le procureur général près la CC. En cas de vacance, le poste du commissaire du gouvernement est comblé par la nomination d'un magistrat affecté d'une autre CRC, avec son accord et après avis du conseil supérieur des CRC (CSCRC).

-Compétence du ministère public. Il est consulté obligatoirement par le président de la CRC, rend son avis sur l'organisation de celle-ci quant à la formation de délibéré et requiert également les prestations de serment des nouveaux magistrats et des comptables publics.

Le ministère public rend son avis aussi sur la programmation annuelle des travaux de la CRC et même de la compétence de la juridiction et s'informe de l'exécution de ces travaux.

Le commissaire du gouvernement ne prend pas part au délibéré de la CRC mais peut assister aux auditions, aux séances des diverses formations et y présenter des observations orales. Il peut en outre participer aux commissions ou comités constitués au sein de la CRC.

Le ministère public présente des conclusions écrites sur les rapports qui lui sont communiqués avec pièces à l'appui. Il veille à la production des comptes des comptables publics dans des délais impartis et requiert en cas de retard l'amende légale. En outre, il défère à la CRC les opérations constitutives de gestion de fait et requiert en cas de besoin l'application de l'amende. Il peut exercer des voies de recours notamment l'appel et la révision des jugements des CRC ainsi que la réformation des arrêtés de décharge pris par les comptables supérieurs du trésor. Les commissaires du gouvernement sont des correspondants du procureur près la cour des comptes. Il tient informer ce dernier de l'exécution des missions du ministère public et des recours éventuels. Il peut dans le cadre de ses missions correspondre avec toutes autorités administratives, administrations et juridictions du ressort de la CRC.

L'intervention du ministère public se fait sur la base d'une décision de « soit-communicé » prise selon le cas par le président de la chambre ou le président de section, le rapport est communiqué, pièces à l'appui, au ministère public. Lui sont communiqués obligatoirement les rapports concernant les demandes d'inscription de dépense obligatoire, les décisions sur les compétences, les évocations, les amendes, les quitus, les débet, les gestions de fait, les révisions et les réformations. Les autres rapports peuvent lui être aussi communiqués mais sur décision du président de la CRC ou du président de section, ou encore sur demande du ministère public.

D/ Les services administratifs de la CRC

Ils sont constitués du secrétariat général, du greffe, des assistants de vérifications et des autres services administratifs.

a- Le secrétaire général

Le secrétaire général de la CRC assiste le président et assure sous son autorité le fonctionnement du greffe et des services administratifs, certifie les jugements et en assure la notification, délivre et certifie les extraits et copies d'acte intéressant le fonctionnement de la CRC et peut déléguer au greffier sa signature.

Le secrétaire général est nommé par arrêté du premier président de la CC après avis du président de la CRC au sein des conseillers des CRC soit parmi les fonctionnaires de catégorie A. En cas d'absence ou d'empêchement, le président de la CRC lui désigne un suppléant.

b-Le greffe.

Il est chargé de dresser l'ordre du jour des séances et assure la tenue des rôles et registres. Il procède sous l'autorité du ministère public à l'enregistrement des comptes produits par les comptables publics ainsi que des actes, documents et requêtes et met à la disposition des personnes intéressées la liste des documents communicables. Il est à noter que le service des archives est rattaché au greffe.

Le greffier est nommé parmi les fonctionnaires affectés à la CRC pour exercer la fonction d'assistant vérificateur. Il prête serment avant son entrée en fonction et est suppléé en cas d'empêchement par un fonctionnaire affecté à la CRC sur appel de son président.

c-Les assistants de vérification.

Il s'agit d'agents de l'Etat ou des collectivités territoriales qui peuvent être détachés auprès des CRC pour assister leurs membres dans l'exercice de leurs compétences.

d-Les autres services administratifs. Il s'agit du service de la documentation, qui apporte une aide précieuse aux équipes de vérification, du secrétariat, du service de gestion, accueil, standard, chauffeur dont le fonctionnement est identique à ceux des autres entité administratives. Il est cependant important de noter que la LOLF a révolutionné de façon profonde les CRC.

Chapitre II : La LOLF et les CRC

La LOLF est la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative à la loi des finances. Cette loi a été modifiée par la loi n° 2005-779 du 12 juillet 2005. La LOLF dans son principe apporte des correctifs très intéressants voire une révolution d'abord dans la conception, l'adoption de la loi des finances mais surtout elle responsabilise davantage le parlement dans son rôle de contrôle du pouvoir exécutif. Elle innove enfin le fonctionnement de l'administration qui, désormais doit épouser une culture de résultat et de la performance. Aussi des questions se posent quant à son applicabilité aux collectivités locales.

Section 1 : Les principes généraux de la LOLF

La LOLF a entraîné -comme pour toutes les administrations publiques d'Etat- les juridictions financières et les CRC en particulier vers une évolution dans leur fonctionnement. Il s'agit d'améliorer l'efficacité des fonctions de soutien dans les juridictions financières mais aussi de contribuer à la performance de la gestion publique notamment par :

-L'amélioration de l'efficacité des fonctions de soutien qui se trouve au centre des préoccupations des agents chargés du soutien aux politiques de contrôle consistant en une garantie de sécurité juridique sur tous les actes de gestion de ressources humaines ou des actes liés à la dépense publique. Il est question de diminuer les coûts des actions en matière de soutien. Par exemple les délais de paiement ont été réduits et le logiciel ¹²ACCORD doit permettre de suivre les délais de règlement d'une dépense ou encore l'évolution en matière de traitement de paie qui permet de réduire les rejets de la ¹³PGT.

-Contribuer à la performance de la gestion publique. Il s'agit du contrôle de la qualité de la gestion publique par l'examen des gestions où, un potentiel considérable d'organismes ou d'entités publiques ou privées oblige les juridictions financières à un premier objectif général consistant à couvrir de façon adéquate et crédible leur domaine de compétence. Le contrôle de régularité juridique occupe une place centrale dans le contenu du contrôle de la qualité de gestion et l'appréciation de la performance des gestions se fait en terme d'efficacité, d'économie et d'efficience. L'appréciation de la qualité de la gestion publique nécessite la participation des juridictions financières à la mesure des résultats des grandes politiques devenant de plus en plus interministérielles et partenariales entre Etat et collectivités territoriales.

En ce qui concerne les CRC, le nombre de contrôle dans l'année doit s'étendre à l'instar des grands comptes qui sont les comptes des collectivités et organismes représentant par région 80% au moins des recettes de fonctionnement.

¹² www.ccomptes.fr p.10

¹³ www.ccomptes.fr p.10

En 2003 et 2004, le nombre a été respectivement de 14% et 13,58% représentant les collectivités de plus de 10000 habitants.

Section 2 : Le programme 164

Il vise l'amélioration de la gestion publique par le biais d'une structuration concrète.

Paragraphe 1 : Une vision stratégique en vue de l'amélioration de la gestion publique

Le programme 164 est celui destiné à la cour des comptes et les autres juridictions financières. Ce programme résulte de la loi et de la lecture combinée des articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, mais aussi de l'article 47 de la constitution de 1958 selon lequel «la cour des comptes assiste le parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois des finances » sans oublier l'article 58 de la LOLF qui dresse la liste des missions d'assistance au parlement confiées à la cour des comptes. Ces missions par déclinaison sont exercées par les CRC au niveau des collectivités territoriales et notamment la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes.

Ce programme s'est inscrit dans une vision stratégique depuis 2002 et consiste à améliorer la gestion publique, à affirmer l'identité professionnelle des juridictions financières et précisément des CRC, à garantir la qualité de leur travaux, à rendre l'institution plus transparente et plus compréhensible pour les contrôlés et le public ainsi qu'à mieux intégrer l'action européenne et internationale (pour la CC).

C'est aux juridictions financières de créer les conditions d'un débat public plus riche autour des finances de l'Etat car les finalités affichées concernent en effet les citoyens aussi bien comme contribuables que destinataires des services publics. Dans le contexte de la LOLF, le garant de l'équilibre institué par le pouvoir constituant entre l'exécutif et le parlement est bien l'autorité de la CC qui a la mission d'assistance auprès du parlement et de l'exécutif.

C'est le premier président de la CC qui est le responsable du programme 164. Ce programme est géré au sein d'un budget opérationnel programme (BOP) central pour la gestion des crédits de la cour des comptes et autres juridictions. Les crédits déconcentrés au niveau des vingt six CRTC font l'objet de délégation au sein de BOP locaux.

Paragraphe 2 : La structuration du programme

Le programme est subdivisé en quatre actions notamment : contrôle externe et indépendant des comptes publics, contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique, conseil et expertise et soutien aux activités des juridictions financières.

1-Le contrôle externe et indépendant des comptes publics représente ¹⁴21% des emplois et 26% de rémunération. Pour les CRC, le contrôle externe et indépendant des comptes publics se traduit par le jugement dans leur ressort, des comptes de tous les comptables publics des

¹⁴ www.ccomptes.fr p. 6

collectivités territoriales, des établissements publics locaux, des établissements publics spécialisés ainsi que de la plupart des hôpitaux publics. Elles sont compétentes pour vérifier la régularité des comptes et d'examiner la manière dont ont été effectuées les diligences minimales auxquelles les comptables sont tenus. En effet 41085 comptabilités relèvent de la compétence obligatoire des CRC.

2-Le contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique

représente ¹⁵45% des emplois et 51% de rémunération. Dans ce domaine, les CRC examinent la gestion des collectivités territoriales et de leur établissements publics ainsi que de tout organisme de droit privé bénéficiant de concours publics. Ainsi, elles contrôlent la régularité de la gestion, examine l'action publique sous l'angle de l'économie des moyens et évaluent son efficacité quant aux objectifs fixés.

3-En matière de contrôle et expertise qui représente ¹⁶11% des emplois et 10% des rémunérations, les CRC interviennent sur saisine ou sur demande motivée d'une autorité extérieure en vue de contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales ou de leurs établissements, examiner des marchés publics ou les délégations de services publics.

Il faut mentionner que les CRC participent aux travaux menés dans le cadre de l'organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques (¹⁷EURORAI) créée en 1992.

4-Aussi, les membres des juridictions financières assurent un soutien aux activités des juridictions financières, actions qui regroupent essentiellement le secrétariat général et le service de la gestion intérieur. Cette action occupe ¹⁸23% des emplois et 13% des rémunérations.

Section 3 : La LOLF et la performance des juridiction financières

La performance se mesure par des objectifs et des indicateurs et pour cela, il était important de responsabiliser davantage le président et l'ensemble des membres de la juridiction financière.

Paragraphe 1 : Les objectifs et indicateurs

Ils se présentent selon qu'il s'agisse du citoyen, du citoyen et usager et enfin du contribuable.

1-Contribuer au respect de la régularité et de la fiabilité de la gestion et des comptes publics.

Il faut noter que l'activité des juridictions financières trouve sa caractéristique essentielle dans le contrôle de la régularité qui garanti la qualité du service comptable rendu et l'image fidèle que les comptes publics doivent donner de la gestion publique. Il s'agit d'un objectif qui doit couvrir

¹⁵ www.ccomptes.fr p. 18

¹⁶ www.ccomptes.fr p. 18

¹⁷ www.ccomptes.fr p. 18

¹⁸ www.ccomptes.fr p. 18

l'activité de la cour des comptes et des CRC. Ainsi donc l'appréciation de la performance des juridictions financières au regard des objectifs- contribuer au respect de la régularité en veillant à l'amélioration de la fiabilité des comptes et opérations comptables ainsi qu'à l'amélioration de la fiabilité des comptes et des systèmes comptables- pourrait être affinée. Aussi, il est prévu l'élaboration de taux de contrôle différenciés de façon plus détaillée.

En 2003 et 2004, les CRC ont procédé au jugement de ¹⁹58,4% et 56,7% des comptes de leur compétence, grâce à l'application de la loi du 21 décembre 2001 qui confie aux comptables supérieurs du trésor l'apurement administratif d'un certain nombre de comptes.

2-Contribuer à la performance de la gestion publique. Cela se traduit par le contrôle de la qualité de la gestion publique et par l'examen de gestion. L'inclusion d'un potentiel considérable d'organismes ou d'entités publiques ou privées oblige les juridictions financières à remplir un premier objectif général visant à couvrir de façon adéquate et crédible leur domaine de compétence, ce qui appelle des critères et indicateurs souples : d'abord l'examen ou le contrôle de la gestion qui implique une dimension cyclique pour un certain nombre de contrôles ayant un caractère incontournable à l'instar des grands comptes dans les CRC. Il y a également le type de prestation accomplie entre contrôles simplifiés et contrôles approfondis où un objectif en terme de pourcentage doit être adossé à une norme de contrôle.

Le contenu de contrôle de la qualité de la gestion se fonde sur le contrôle de régularité juridique impliquant la performance des gestions en terme d'efficacité, d'économie et d'efficience.

Deux indicateurs sont adossés à cet objectif :

-Proportion des entités contrôlées dans l'année par rapport à l'ensemble du champ de contrôle des juridictions financières. Les CRC ont réalisé ²⁰14% en 2003 et 13,58% en 2004. La méthode utilisée est le nombre de contrôle dans l'année par rapport au nombre d'entités relevant du champ de compétence des juridictions financières.

Concernant les CRC, le nombre de contrôle annuel doit s'étendre comme le nombre de grands comptes contrôlés dans l'année représentant les comptes des collectivités territoriales et organismes, soit ²¹80% au moins des recettes de fonctionnement.

L'indicateur masses financières contrôlées par rapport au nombre de jour de travail quant à lui n'est pas encore mis au point.

3-S'assurer que l'information des responsables nationaux et locaux ainsi que des citoyens sur la gestion et le fonctionnement des organismes publics est de qualité.

L'objectif de cette action est l'information des responsables nationaux et locaux et des citoyens par le biais d'activités d'études, d'expertise ainsi que de contrôle sur demande des tiers, réalisés

¹⁹ www.ccomptes.fr p.8

²⁰ www.ccomptes.fr p.9

²¹ www.ccomptes.fr p.9

pour eux et ne rentrant pas dans un programme à l'initiative de la juridiction financière. Dans ce domaine, il y a lieu de classer les collaborations apportées aux organismes divers, la participation au contrôle budgétaire des organismes du secteur public local ainsi que les conseils relatifs aux conventions de marchés publics et de délégation de service public, y compris l'action européenne et internationale et le commissariat aux comptes d'organisations internationales. On en tire un double objectifs : d'abord, il s'agit d'apporter un concours aux autorités « commanditaires », ensuite de maintenir un niveau quantitatif et qualitatif d'activités d'expertise suffisant en vue d'entretenir la capacité des juridictions financières à accomplir leur missions effectives.

Deux indicateurs permettent de mesurer la performance sur cet objectif :

- activité consacrée aux missions de conseil et d'expertise ; les CRC en ont réalisé ²²11755 en 2003 et 10981 en 2004. Il faut préciser qu'elles ne sont pas maîtresses des saisines budgétaires et des demandes d'avis sur les marchés et délégations de service public ;
- réalisation des travaux dans les délais. Dans ce domaine, les CRC en sont à ²³90% en 2005. Il s'agit de délais légaux ou réglementaires impartis.

4- Améliorer l'efficacité des fonctions de soutien dans les juridictions financières.

Il s'agit tout d'abord de garantir une sécurité juridique sur tous les actes de gestion- gestion de ressources humaines- ou des actes relatifs à la dépense publique. Dans ce contexte, des guides de procédure sont élaborés. Une stratégie visant la diminution des coûts est enclenchée en matière d'activités de soutien, les délais de paiement réduits, une évaluation en vue de l'introduction d'un nouveau logiciel dans la fonction paie est en cours et l'automatisation de la comptabilité de coût et de gestion de masse salariale est en expérimentation.

L'objectif n° 4 a également deux indicateurs de performance :

- poids de la masse salariale de la fonction soutien par rapport à la masse salariale des juridictions financières. Il représente ²⁴25% en 2004. Il s'agit d'estimation en terme de réalisation et de prévision ou cible ;
- poids de la fonction soutien. Il s'agit de déterminer la dépense de la fonction soutien par rapport à l'ensemble du budget des juridictions financières. Cela se fait en rapportant le coût de la fonction soutien à l'ensemble du budget des juridictions financières ; soit le crédit de l'action n° 4 rapporté au montant total des crédits du programme 164.

Paragraphe 2 : Le renforcement des compétences des présidents des CRC

Les compétences des présidents des CRC sont fixées par le code des juridictions financières et notamment l'article R.212-7. La gestion financière des CRC échappe cependant à leurs

²²www.ccomptes.fr p.10

²³www.ccomptes.fr p.10

²⁴www.ccomptes.fr p.11

présidents. C'est le représentant de l'Etat, en l'occurrence le préfet qui est l'ordonnateur secondaire et les présidents des CRC, ordonnateurs délégués.

Les dispositions de la LOLF ayant demandé plus de transparence, de performance mais surtout de résultats, il était important de rendre directement les présidents des CRC responsables de la gestion budgétaire de leur juridiction. Ainsi, par ²⁵décret n° 2006-1068 du 31 août 2006, les dispositions de l'article R. 212-7 du code des juridictions financières ont été complétées par un article R.212-7-1 qui dispose que le président de la CRC est ordonnateur secondaire des dépenses de la juridiction qu'il préside. En cas d'absence ou d'empêchement, il peut déléguer sa signature à un magistrat ou au secrétaire général de cette juridiction.

S'il est encourageant que le président de la CRC soit pleinement investit du pouvoir de gestion du budget de sa juridiction en vue de remplir les responsabilités qui sont les siennes et notamment en terme de résultat au regard de la LOLF, il est à craindre que d'autres services déconcentrés de l'Etat soient tentés de revendiquer les mêmes pouvoirs – même si en pratique, les responsables des services déconcentrés bénéficient déjà largement de la délégation de signature du préfet-, dépossédant ainsi le représentant de l'Etat de l'essence de ses pouvoirs au niveau déconcentré. En effet, si au niveau de l'Etat, toutes les dépenses sont ordonnées au niveau ministériel, il va sans dire qu'au niveau déconcentré, le représentant de l'Etat se doit d'être l'unique ordonnateur.

Section 4 : La LOLF et l'éventualité de son application aux collectivités territoriales

Il est à rappeler que l'un des objectifs de la LOLF est l'amélioration de la sincérité des comptes. Aussi, il faut noter que les collectivités territoriales ont depuis renforcé, par des dispositifs locaux la sincérité de leur compte en vue de l'application des diverses instructions ministérielles relatives aux finances locales.

Ces initiatives sont des avancées mais elles ont aussi des limites. Cependant, peut-on appliquer la LOLF aux collectivités territoriales ?

Au niveau local, la mise en œuvre de la ²⁶M 14 pour les collectivités et établissements publics locaux, de la ²⁷M 52 pour les départements et de la ²⁸M 71 pour les régions change également ces perspectives car l'appréciation de la sincérité et de la fidélité des comptes est une exigence majeure pour l'auditeur externe qui est la CRC même si elle n'a pas reçu contrairement à la CC en vertu de l'article 58 de la LOLF une mission de certification des comptes de l'Etat. Il se trouve que l'appréciation de la fiabilité des comptes met en cause aussi bien l'ordonnateur que le

²⁵ www.legifrance.gouv.fr

²⁶ Revue française de finances publiques, n° 95, septembre 2006, p. 130

²⁷ Revue française de finances publiques, n° 95, septembre 2006, p. 130

²⁸ Revue française de finances publiques, n° 95, septembre 2006, p. 130

comptable dans leur processus d'établissement. En effet, non seulement la responsabilité est partagée mais il paraît difficile d'utiliser la fonction juridictionnelle classique pour sanctionner le comptable dans ce domaine -cf. CC 4^o chambre, 25 octobre 2001, Maison des enfants de Maux-. Dans cet arrêt, la CC a estimé que la prise en charge de mandat de rattachement de charges à l'exercice sans justificatif n'est pas un paiement et ne saurait dès lors engager la responsabilité du comptable. Aussi la mise en œuvre de processus informatiques fixés sur un système unique et chaîné rend nécessairement plus solidaire les acteurs de la chaîne de la dépense et de la recette. Certes la LOLF est intéressante au regard des finalités qu'elle se fixe. Toutefois, elle doit être examinée sous l'angle de l'évaluation des politiques publiques car c'est là, l'une des caractéristiques essentielles de la LOLF.

La LOLF fait une connexion entre gestion budgétaire et évaluation des politiques budgétaires. En mode LOLF, il y a ²⁹1300 indicateurs de performance, un programme annuel de performance et un rapport annuel de performance.

Les collectivités territoriales ne sont pas homogènes, elles n'ont pas une unité d'action, elles ne disposent pas de mêmes moyens et ont une différenciation dans leurs politiques publiques.

La LOLF, on le constate est indéniablement très intéressante par les outils qu'elle a institués.

Il est souhaitable qu'un cadre juridique et notamment une nouvelle génération d'instructions soient initiées dans l'esprit de la LOLF en vue de la rationalisation de la gestion des deniers locaux. Toute la question est de savoir la nature que doit prendre ce nouveau cadre juridique. Doit-il être incitative, normatif ou coercitif ?

Du fait de la diversité des acteurs, de l'hétérogénéité des situations rencontrées et des difficultés politiques, l'application d'une norme est inopportune car l'autonomie de gestion conférée aux collectivités territoriales est garantie par la constitution.

Aussi un nouveau cadre juridique coercitif entraînerait la faillite des collectivités territoriales sur le plan politique, économique mais également social et juridiquement, un texte pareil n'a aucune chance d'aboutir car il sera déclaré anticonstitutionnel.

La dernière option reste l'incitation. Il est possible à ce niveau et au regard de la possibilité que la constitution offre dans le domaine des lois d'expérimentation de prendre un texte de nature incitative qui pourrait emmener les collectivités territoriales à tenter « une démarche LOLF ». Cependant, il est à noter que les règles de compétence et de procédure devant les CRC n'ont cessé d'évoluer.

²⁹ Revue française de finances publiques, n° 95, septembre 2006, p. 142

II- Des règles de compétences et de procédure en constante évolution

Le développement de la France mais aussi et surtout des collectivités locales sont des sources d'une adaptation permanente des compétences et des procédures devant les CRC.

Chapitre I : L'évolution des compétences

Les compétences des CRC n'ont cessé d'évoluer d'autant que la tendance est actuellement à la création de nouvelles missions.

Section 1 : l'évolution du contrôle juridictionnel

Contrairement à la gestion de fait, les comptes patents n'ont quasiment pas évolué dans leur contrôle.

Paragraphe 1 : L'évolution du contrôle des comptes patents

Il faut rappeler que le contrôle juridictionnel est une compétence originelle de la CC transférée aux CRC et que des compétences non juridictionnelles peuvent entraîner une procédure juridictionnelle. Les ajustements relatifs à la règle du contradictoire et de l'impartialité ont été déterminants dans l'évolution du contrôle juridictionnel qui, pour l'essentiel est jurisprudentielle. Avant la réforme de 1982, seuls les comptes des grandes collectivités locales, voire quelques grandes collectivités locales étaient soumis au contrôle juridictionnel. Avec l'extension des libertés et responsabilités locales, ce contrôle a été étendu.

D'abord quantitativement, la compétence des CRC a été reconnue à l'égard de tous les comptes locaux. Avec la loi de 1982, toutes les collectivités territoriales relèvent de la compétence de la CRC.

La loi de 1988, crée l'apurement administratif pour les comptes de certaines collectivités territoriales - ce qui existait déjà avant 1982-.

La loi du 21 décembre 2001 portant code des juridictions financières et ses décrets d'application apporte un aménagement au seuil de contrôle (article 211-2 du CJF) qui passe de plus de 70000 à moins de 40000.

L'évolution du contrôle juridictionnel a conduit aussi à la responsabilité pour faute des comptables publics. En effet, la loi du 05 janvier 1988 en son article 1612-11 du CGCT introduit la refus de régularisation des dépassements de crédits.

Aujourd'hui peut-on parler du déclin du contrôle juridictionnel

D'abord le développement de la France n'est plus adapté au contrôle juridictionnel. Ensuite, la responsabilité du comptable devient obsolète du fait que la séparation entre ordonnateur et comptable est de plus en plus ambiguë. Enfin, et c'est important, le contrôle de bonne gestion porte sur les ordonnateurs et non sur les comptables à travers la règle des « 3 E » économie -

efficacité- efficience. En effet, le contrôle de régularité est modifié dans son essence même puisque le comptable exerce la fonction de caissier et teneur de compte de sorte que le contrôle a priori n'existe plus.

Toute cette analyse permet des questionnements notamment sur :

- le champ d'application du contrôle juridictionnel ;
- le déroulement et singulièrement le délai -4 ou 5 ans-
- la ou les sanctions applicables.

En effet, le jugement des comptes est l'essence même du statut des magistrats. Il se fait chaque 4 ou 5 ans selon une programmation et obéit à la règle du double arrêt -art L231-2 et R 231-4 du CJF-. De façon opérationnelle, il est indispensable qu'une réflexion soit menée sur la périodicité des contrôles.

Aussi, l'article 60 de la loi des finances du 23 février 1963 a instauré le principe de séparation entre ordonnateur et comptable et les articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique complétés par l'article D. 1617-19 du CGCT détermine la responsabilité du comptable. Ces textes bornent très précisément le champ de la responsabilité du comptable et donc de la capacité de juger du juge des comptes. Le comptable, justiciable obligé, rend ses comptes à un juge en vertu de l'article L.231-1 du CJF et qui statue obligatoirement sur ceux-ci. A l'issue du jugement et suivant qu'il lui est reproché sa gestion ou non, il est sujet au débet ou à un quitus.

Le débet qui en général entraîne décharge ou remise de la part du ministre des finances. Selon une étude faite, les comptables soumis au débet n'ont en charge que 2% à 5% ; ce qui pose quand même des problèmes quant à l'autorité du juge mais aussi quant à la somme que la collectivité ne recouvre pas.

Paragraphe 2 : L'évolution de la gestion de fait

La première étape de cette évolution fut l'arrêt ville Roubaix de la CC du 23 août 1834. Des textes législatifs et réglementaires ont par la suite défini et encadré la procédure en la matière.

-la loi du 18 juillet 1837 relative à l'administration municipale en son article 64 dont les dispositions ont été reprises par l'article 155 de la loi du 05 avril 1885.

-l'article 25 du décret du 31 mai 1862 qui sanctionne la gestion de fait comme toute immixtion dans la fonction publique sans y avoir le titre et soumet cette gestion aux mêmes juridictions et responsabilités que les gestions patentes et régulières.

-la loi n° 129 du 25 février 1943 qui stipule que « toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait ingérée dans le maniement de deniers publics ou même de denier privés quand ceux-ci, en vertu des lois et règlements, auraient dû être encaissés et versés par les

comptables est, par ce seul fait, constitué comptable... ». On voit là l'élargissement de la gestion occulte aux deniers privés (fonds des malades hospitalisés par exemple).

-l'article 9 de la loi n° 54-1306 du 31 décembre 1954 précise que le montant de l'amende relative à une gestion de fait ne peut dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées. Ces dispositions sont reprises à l'alinéa 2, par analogie à l'article 321-3 du nouveau code pénal (NCP) qui traite du recel et élève l'amende au-delà de 25000 francs jusqu'à la moitié de la valeur des biens recelés.

-l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 qui rend passible de la juridiction financière nonobstant toutes poursuites devant les juridictions répressives toute personne qui, manie ou détient irrégulièrement des fonds ou valeurs relevant des administrations publiques. Ceux-ci encourent les mêmes obligations et responsabilités. Cependant, il est spécifié que hors les cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, le juge des comptes peut suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites ;

-enfin l'article 233-11 du CJF qui dispose que « la CRC peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public dans les conditions fixées à l'article L. 131-11 du CJF ».

Section 2 : l'évolution du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire a été confié aux CRC dans le cadre d'un mécanisme originel et novateur. C'est au représentant de l'Etat ou un tiers justifiant d'un intérêt à agir de saisir la CRC qui, propose des mesures de rétablissement budgétaire pour la collectivité locale mise en cause. Le législateur de la loi de 1982, lorsqu'il a émancipé les collectivités locales, il a remplacé l'ancienne tutelle par le contrôle de légalité qui est fondé sur la possibilité pour les préfets de déférer au tribunal administratif les actes leur paraissant entachés d'illégalité. Dans cette même logique, la loi a confié aux préfets la possibilité de saisir la CRC de budgets irréguliers en vue non pas d'une éventuelle annulation mais d'une correction en urgence des actes budgétaires en cause.

L'objectif du contrôle budgétaire est d'assurer un équilibre durable et une sincérité effective des comptes des collectivités territoriales. Le contrôle budgétaire n'existait pas dans les compétences de la CC. L'imprécision dans les textes relatifs au contrôle budgétaire, a conduit le juge administratif à en clarifier les conditions d'exercice. Il s'agit d'un contrôle de référé par lequel la CRC rend une résolution que la collectivité territoriale est appelée à appliquer. En cas de persistance, sur saisine du préfet la CRC agit. Dans le contrôle budgétaire, les magistrats exercent une fonction administrative et donc extra juridictionnelle. Depuis 1982 au moins neuf lois sont intervenues pour corriger les imperfections de la loi de 1982.

Section 3 : l'évolution de l'examen de la gestion

Il s'agit d'un contrôle plus souple avec un champ d'application très vaste. La compétence de la CRC ici est plus vaste qu'en matière de contrôle juridictionnel ou de contrôle budgétaire. Les CRC contrôlent dans ce cadre aussi les organismes qui n'ont pas une comptabilité publique et qui, dès lors échappent au contrôle juridictionnel.

L'examen de la gestion entraîne des réactions très vives et des ajustements législatifs conséquents y ont été apportés. Il s'agit de :

-l'article 87 de la loi du 02 mars 1982 mentionne que les CRC doivent s'assurer le bon emploi des crédits, fonds et valeurs. Cette période n'a été que de trois ans puisque les élus ont considéré que c'était une intrusion dans leurs compétences et notamment le domaine d'opportunité ;

-la loi n°88-12 du 05 janvier 1988, dite d'amélioration de la décentralisation a voulu lever la confusion en définissant le jugement des comptes qui a inclus la vérification du « bon emploi » des crédits et conduisait à un contrôle d'opportunité par la notion d' « emploi régulier » des crédits et institue une procédure spécifique de l'examen de gestion. La loi instaure dès lors un contrôle non juridictionnel de régularité des décisions prises par les ordonnateurs. En fait, c'est cette loi de 1988 qui indique pour la première fois de façon explicite que les chambres « examinent la gestion des collectivités locales », confère à cette mission le fondement législatif qui lui a toujours fait défaut. En même temps cette loi institue l'apurement administratif pour les plus petites collectivités et donne aux CRC la disponibilité nécessaire leur permettant de faire un contrôle approfondi de la gestion des « collectivités importantes ». Enfin, cette loi de 1988 a institué une procédure contradictoire assortie de confidentialité qui était important dans la reconnaissance par les contrôlés de la légitimité de ce contrôle.

-la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des partis politiques qui lève le caractère confidentiel des lettres d'observations et rend obligatoire leur communication aux assemblées délibérantes et au public. La loi étend alors les effets du contrôle en lui donnant une dimension politique- ce qui est une confusion entre l'éventualité d'une peine complémentaire et les suites politiques réservées à une décision juridictionnelle- ;

-la loi du 06 février 1992 permet au représentant de l'Etat ou au représentant légal de la collectivité territoriale de demander de façon motivée à la CRC un examen de la gestion. Par cette même loi, le représentant de l'Etat peut saisir la CRC pour avis d'une convention de marché ou de délégation de service public qui lui a été transmise au titre de contrôle de légalité. La loi crée ainsi une nouvelle compétence pour les CRC en matière de gestion contractuelle des collectivités territoriales ;

- la loi du 29 janvier 1993 qui instaure le délit d'obstacle au contrôle des magistrats et augmente aussi le nombre des cas où les ordonnateurs peuvent être passibles de la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;
- la loi du 08 février 1995 sur les marchés publics et les délégations de service public dite « loi SAPIN » permet aux CRC de vérifier auprès des délégations de service public les comptes qu'ils ont produits à la collectivité territoriale délégante ;
- la loi de codification du 24 juillet 1995 permet aux CRC de saisir directement la CDBF ;
- la loi du 21 décembre 2001 portant code des juridictions financières qui entraîne la redéfinition de l'examen de la gestion. Aux termes de l'article L.211- 8 du CJF «l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapports aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ses objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le nouvel article L. 211-8 distingue l'examen de la gestion, du contrôle juridictionnel, de la régularité des comptes conduit à la règle des « 3 E » et devient plus large et précis. Plus large car il dépasse la notion d'emploi régulier de crédits et plus précis car il interdit tout contrôle d'opportunité conduisant à une économie des moyens et à l'évaluation des résultats.

Section 4 : la tendance à l'attribution de nouvelles missions

Il s'agit de l'évaluation et du rôle de conseil qui ont tendance à être institués comme mission des CRC.

Paragraphe 1 : l'évaluation

L'évaluation est une composante de la mission d'examen de la gestion telle que redéfinie par la loi de décentralisation de décembre 2001. Elle consiste à comparer les résultats des actions publiques par rapport aux moyens mis en œuvre et aux objectifs fixés préalablement.

L'évaluation apparaît de plus en plus comme une exigence de la démocratie car rendre compte de la seule régularité des gestions est indispensable mais ne suffit plus à satisfaire l'exigence de transparence. Les collectivités territoriales les plus importantes commencent à rendre compte de leurs performances qui, elles-mêmes sont indissociables de l'évaluation.

L'évaluation introduit dans la gestion publique de nouvelles perspectives notamment une vision dynamique consistant à présenter comment les objectifs fixés ont été atteints. Il s'agit d'une culture de la mesure consistant à quantifier et comparer les résultats ; un principe de transparence à savoir les facteurs ayant permis d'atteindre les résultats. Tout ceci nécessite une démarche de questionnement car l'évaluation n'est pas transversale mais sectorielle.

Ainsi, nous assistons à un renouvellement de l'approche traditionnelle du contrôle basée sur la conformité à un ordre juridique.

La loi définit l'examen de la gestion comme portant sur l'économie des moyens mis en œuvre, leur efficacité ainsi que sur l'efficacité des actions entreprises par rapport aux objectifs fixés sans que ceux-ci, relevant de la responsabilité des élus soient critiqués. C'est l'approche des «3 E » que les organismes d'évaluation étrangers identifient sous le qualificatif d'audit de performance. S'il est admis que la régularité est une composante de la performance et le contrôle de régularité, une étape de l'audit de l'efficacité, il va sans dire que l'évaluation se distingue de l'audit de performance par son exigence qui permet une analyse plus complète de l'efficacité, portant sur l'ensemble des résultats voir des impacts se traduisant par la recherche du lien de causalité entre les actions menées et les résultats observés.

L'évaluation est considérée comme une mission d'avenir des CRC car elles présentent des atouts pour les exercer notamment l'étendue de leur champ de compétence, leur proximité des collectivités territoriales, les méthodes et la déontologie professionnelle de celles-ci étant appropriées aux exigences de l'évaluation notamment la règle de la contradiction, l'accès large à l'information et l'habitude d'analyse et de vérification.

La situation de l'évaluation qui a commencé en 1989 avec le renouveau du service public impose aux acteurs publics une évolution culturelle vu la complexité de l'action publique et principalement des collectivités territoriales. Cependant, la définition même de l'évaluation n'est pas entièrement satisfaisante car elle rétrécit le périmètre de l'évaluation qui, généralement est conçue de manière plus large.

Peut-on dire que l'homme politique, parce qu'il est élu n'est plus « un homme vulgaire » car par l'élection, le respect du droit doit être de mise et le juge doit exiger du décideur public une rationalité et une explication à son choix puisque, financé sur les deniers publics.

Dans les années 1980, il y a eu une prolifération d'organisme d'évaluation mais les productions ont été faible tel que le témoigne le rapport de la ³⁰MEC de l'assemblée nationale.

Aussi l'innovation apportée par la réforme du droit budgétaire de l'Etat opérée par la LOLF inspire plus d'un observateur de la vie publique. En effet, la structuration du budget par missions, programmes et actions est porteuse de bonne gouvernance du fait qu'elle permet à terme une évaluation à partir des indicateurs de performance préalablement fixés. La cour des comptes qui a la mission d'évaluer les programmes et donc les actions publiques doit définir une norme, une doctrine et une méthodologie qui lui permette de mener à bien cette mission et par voie de conséquences toutes les juridictions financières. L'article 72 de la constitution de 1958 issu de la révision du 28 mars 2003, prévoit la possibilité pour le législateur et le pouvoir exécutif de créer des dispositions à caractère expérimental. Aussi s'il est difficile de définir une mesure

³⁰ Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p. 203

expérimentale, est-il aisé que l'évaluation s'applique aux collectivités territoriales et que les CRC assument cette mission ?

Paragraphe 2 : le rôle de conseil

Très bonne idée et surtout séduisante puisqu'elle permettra à terme de modifier les relations entre élus locaux et CRC dans un sens favorable.

Le préfet le fait déjà dans le contrôle de légalité puisque avant la saisine du juge administratif, dialogue est mené avec la collectivité territoriale concernée d'abord.

Les comptables publics qui s'occupent de l'apurement administratif des comptes des « petites communes » jouent également ce rôle de conseil. La circulaire du 18 juin 1990 les a d'ailleurs conforté dans cette mission. Cette circulaire présente deux éléments :

- le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur ;
- le comptable ne peut effectuer un contrôle de la régularité interne des actes, il fait un contrôle de la légalité externe des actes.

On le voit, il s'agit de conforter le rôle de conseil des comptables locaux en dépit de la circulaire du 17 septembre 1990 qui réserve aux comptables supérieurs et non aux ordonnateurs la primauté des observations formulées par les comptables sur la légalité externe des actes des collectivités locales.

Aussi, il faut noter que les CRC exercent déjà cette mission de conseil dans certains cas :

- contrôle des actes budgétaires lorsqu'elles interviennent comme conseillers des préfets ;
- les CRC donnent leur avis sur saisine du préfet relative aux modifications susceptibles d'être apportées aux règles fixant les modalités de répartition des communes au budget d'un syndicat intercommunal – article L 232-2 du CJF.
- les CRC rendent aussi leur avis sur saisine du préfet en matière de conventions relatives aux marchés publics, avis transmis au préfet et à la collectivité territoriale.

La volonté, c'est d'étendre aux collectivités territoriales cette faculté de consulter les CRC qui est le privilège du préfet, ceci pour permettre un dialogue élus locaux- CRC et leur éviter des erreurs préjudiciables à la collectivité territoriale. Aussi, les procédures devant les CRC ne sont pas à l'abri de débats.

Chapitre II : Les procédures de contrôle

La procédure devant la CRC est une procédure inquisitoire. Elle résulte du caractère d'ordre public de la reddition des comptes.

Le législateur, au regard de l'extension du droit de contrôle des comptes du comptable public à l'examen de la gestion d'organismes ayant un comptable public ou non a renforcé au fur et à mesure une procédure contradictoire mais surtout il a donné beaucoup plus la possibilité de réponses ouvertes aux contrôlés même au cours de la procédure. La règle du contradictoire est alors une règle générale de procédure avec des spécificités en fonction de la nature et du type de contrôle exercé. La mise en œuvre de cette procédure conduit la CRC à une phase provisoire et une phase définitive dans son processus de décision. Il s'agit essentiellement de procédure écrite à laquelle s'ajoute le principe de l'audience publique admis à la phase définitive de la procédure. Désormais, sous l'instigation de la convention européenne des droits de l'homme, la CRC cumule une procédure écrite et une procédure orale dans le processus de sa décision.

Les CRC sont organisées en diverses formations de délibérés devant lesquels le rapporteur présente le résultat de son instruction. Ainsi, jugement, avis et observations qui sont rendus par la CRC sont l'objet de délibérés tenus collégalement.

La publicité de l'audience, la soumission au principe de l'impartialité de la formation du délibéré ou toute autre forme de pré jugement, sont autant d'exigences que la CRC se doit de respecter. Ces règles de procédure s'appliquent aussi lorsque par délégation, la CRC exerce les compétences qui normalement relèvent de la cour des comptes.

Section 1 : Généralité de procédure

Les dossiers dont la CRC se saisit ou dont elle est saisie sont instruits par un ou plusieurs rapporteurs qui sont soit des magistrats soit des personnes mises à disposition et affectées à la CRC.

Les investigations faites par la CRC sont secrètes et cette règle s'applique au rapporteur, assistants vérificateurs et aux experts pour tous les actes de la procédure. Les vérifications et instructions sont faites sur pièces par les rapporteurs. Les assistants de vérification qui y participent sont placés sous la responsabilité du rapporteur et sont tenus à la discrétion et au secret professionnel. Dans le cadre des vérifications et instructions, le rapporteur a accès à tous documents et renseignements qu'il juge utiles à sa mission auprès de tous agents susceptibles de le détenir. Il peut se faire copie des documents qu'il estime importants.

En matière de délégation de service public, les mêmes règles s'appliquent sauf que le président de la CRC doit au préalable établir avis d'enquête.

Les vérifications et instructions sont faites sur place sur les pièces qui sont confiées aux rapporteurs. Ils ont ainsi accès aux meubles et immeubles dont sont propriétaires les collectivités territoriales.

Les rapporteurs, magistrats ou non exercent un droit de communication de tous documents et informations qu'ils estiment utiles à leur mission. A ce titre, ils peuvent exercer dans la limite de leur mission directement le droit de communication que les agents des services financiers tiennent de la loi. Les documents communicables sont fixés des articles L.85 à l'article L 94 du livre de procédure fiscales.

Concernant les rapports des services d'inspection, ceux-ci sont communiqués à la CRC par le biais du ministère public.

-L'audition d'instruction. Pour les besoins d'instruction, le président de la CRC peut convoquer devant la formation de délibéré compétente tout agent, tout fonctionnaire de la collectivité territoriale, organisme, société ou groupement qu'elle contrôle en vue de son audition et au besoin accompagné de documents. Pour éviter que le président de la CRC soit surchargé mais aussi une lourdeur dans la procédure, il serait souhaitable que le président de la section ait aussi le pouvoir de convoquer toute personne intéressée dans une procédure.

Le commissaire du gouvernement peut assister à l'audition et les personnes auditionnées émargent un registre tenu par le greffe qui mentionne leur liste.

En application des dispositions des articles L 241-1 et L 272-44-1 du CJF, faire obstacle, de quelque manière que ce soit à la mission des magistrats et rapporteurs est puni d'une amende de 15000 euros. Ce délit est constitué même lorsqu'un document éludé n'est pas demandé par la CRC.

Il appartient au ministère public de saisir le procureur près la juridiction compétente en vue de déclencher la procédure de l'action publique et d'informer sans délai le procureur général près la cour des comptes. Enfin, la CRC peut faire recours à un expert.

-Le Rapport. Toutes les constatations résultant du contrôle du rapporteur sont consignées dans un rapport dont la suite doit faire l'objet de propositions motivées. Ces rapports sont couverts par le secret professionnel et ne sont pas communicables aux tiers mais aux parties selon que la rapporteur ait pris par au délibéré ou non. Lorsqu'il n'y participe pas, le rapport est un document communicable, il peut également être communiqué au contre rapporteur.

Le ministère public quant à lui présente une conclusion écrite sur les rapports qui lui sont communiqués avec pièces. Celles-ci n'empêchent pas le commissaire du gouvernement, s'il l'estime nécessaire, d'intervenir ensuite oralement au cours du débat. Dans un souci d'équité, il serait souhaitable que le commissaire du gouvernement et la partie mise en cause dans la procédure aient les mêmes possibilités d'intervention. Après communication éventuelle au

ministère public, l'examen du rapport est inscrit à l'ordre du jour de la formation compétente- article 15 du décret du 22 mars 1983-. Au préalable, le président de la CRC ou le président de section peut, au vu de l'importance du dossier ou de la complexité des problèmes évoqués, désigner un magistrat contre-rapporteur auquel le rapport et les pièces annexes seront alors transmis. La désignation d'un contre-rapporteur peut aussi être demandée par le ministère public. Les conclusions ne sont pas communicables lorsque le ministère public intervient comme organe de la juridiction et le sont si le ministère public est partie à l'instance. Le ministère public est considéré comme partie à l'instance dès lors que la procédure est ouverte par ses réquisitions. Aussi bien pour les rapports que pour les conclusions du ministère public, il est important d'avoir une règle claire et cohérente pour toute communication afin de dissiper toute confusion.

-Le délibéré. Il faut distinguer deux phases : la présentation du rapport et le délibéré.

Les décisions, jugements, avis, propositions, rapports d'instruction et observations des CRC sont délibérés et adoptés collégalement. L'inscription de l'examen à l'ordre du jour de la formation de délibéré compétente se fait par le président de la CRC ou le président de la section après communication au ministère public, le rapport étant présenté par le rapporteur devant la formation de délibéré. Lorsqu'il y a un contre-rapporteur, celui-ci donne son avis sur les propositions. Dans le cas d'une communication de rapport au ministère public, il est donné lecture des conclusions. Si le commissaire du gouvernement assiste à la séance, il présente ses conclusions et prend part au débat.

Ensuite vient le délibéré par la formation compétente. La formation de délibéré rend une décision sur chaque proposition et lorsqu'il est nécessaire, le président procède à un vote.

La composition du délibéré, pour être régulière doit être impartiale et le quorum atteint. Le délibéré est soumis au principe de l'invariabilité. Cependant aucune disposition n'impose aux CRC de siéger dans une formation identique s'agissant de la composition de formations relatives aux arrêtés provisoires et définitifs.

En matière de gestion de fait et d'amende, le rapporteur ne prend pas part au délibéré. Le commissaire du gouvernement ne prend pas part au délibéré qui, est couvert par le secret professionnel. Cependant, une section peut d'office ou à la demande du ministère public renvoyer à la chambre une affaire sur laquelle elle a appelé à délibérer.

Devant les CRC, les parties peuvent se faire assister ou représenter -article L 241-12 du CJF-, ce qui n'est pas le cas pour les chambres territoriales des comptes, là encore se fait attendre un besoin d'harmonisation des règles devant les juridictions.

La communication des pièces justificatives détenues par les CRC se fait par le biais du secrétaire général de la CRC. Pour les comptables, le représentant légal des collectivités territoriales, le public ou les juridictions de l'ordre judiciaire ou administratif, cette communication se fait sur

place, soit par envoi de photocopies soit d'originaux. Dans tous les cas, une ordonnance du président de la CRC décide de la communication et fixe le délai de réintégration des pièces. Les communications sont aux frais du demandeur.

-Relations avec les autres juridictions.

Les CRC peuvent saisir la CDBF par le biais du procureur général près la cour des comptes . Le déferé n'est pas un acte juridictionnel introduisant l'instance qui, elle est de la compétence du procureur près la CC.

Lorsque le ministère public dans ses investigations constate des faits susceptibles d'ouvrir une action pénale, il informe le procureur de la république et le procureur général près la CC ce dernier avise le garde des sceaux.

Lorsque dans une procédure judiciaire, il est constaté des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des organismes relevant de la compétence des CRC, le procureur de la République peut transmettre au commissaire du gouvernement d'office ou à sa demande la copie de toutes pièces y relatives.

Le président et le ministère public de la CRC peuvent sur décision de la chambre communiquer aux services déconcentrés de l'Etat et aux administrations.

Section 2 : les spécificités de procédure

-Procédure en matière de contrôle des actes budgétaires. Cette procédure est contradictoire. Pour les dépenses obligatoires, il n'y a pas de réunion et donc il n'y a pas d'observations. Les avis sont communicables aux tiers et les notifications des propositions, avis ou observations sont faites par lettre recommandée et en cas d'erreur matérielle, la décision est prise après avis conforme du ministère public pour y apporter les rectifications nécessaires.

Paragraphe 1 : Procédure de jugement des comptes des comptables publics des collectivités territoriales.

Les jugements des CRC sont délibérés et adoptés collégalement selon une procédure contradictoire garantie par la règle du double jugement. Les jugements rendus doivent être motivés sous peine d'annulation. Le jugement définitif doit répondre explicitement à l'ensemble des éléments produits en réponse au jugement provisoire. Le jugement provisoire peut comporter des injonctions ou des réserves à l'encontre du comptable. Les premières sont des sommations faites aux comptables de fournir des justifications manquantes ou de compléter leurs justifications qui seraient insuffisantes. Les secondes sont liées à l'investigation du juge et peuvent être le cas échéant conduire à une injonction. Les réponses aux injonctions sont fixées dans un délai d'un mois minimum susceptible de prorogation par le président de la CRC à la

demande du comptable public. Ce dernier a droit à la communication des pièces justificatives du jugement provisoire dont le défaut est sanctionné par l'annulation du jugement définitif.

Le jugement définitif expose et discute les moyens soulevés par les parties quant au jugement provisoire. Toute substitution de motifs entre jugement provisoire et jugement définitif entraîne l'annulation du jugement définitif lorsque le comptable n'a pas été mis en mesure de répondre.

-Décharge et quitus. La fin de la procédure peut conduire à la décharge du comptable public et à le déclarer quitte s'il est sorti de fonction. Cependant, lorsque la CRC n'est pas satisfait, la procédure se conclut par un jugement définitif constituant le comptable en débet. Le débet comprend le montant du principal de la somme dont le versement était requis par le jugement provisoire majorée des intérêts au taux légal décompté du jour fixé par le jugement définitif. Les dates des intérêts des débet varient suivant qu'il s'agit de dépense ou de recettes en fonction de leur nature.

- Les mentions et notifications des jugements

Visas et mention des jugements. Sur les jugements doivent figurer la date à laquelle il a été rendu et la précision de la nature de l'audience (publique ou non).

Le jugement vise les comptes vérifiés, les pièces produites et les dispositions législatives et réglementaires appliquées. Le jugement doit préciser que le rapporteur a été entendu ainsi que le contre-rapporteur s'il y a lieu et que le commissaire du gouvernement a conclu et a été entendu le cas échéant. Mention doit être faite des audiences auxquelles il a été procédé ainsi que le nom des magistrats qui ont pris part au délibéré. Les jugements prononçant un débet sont revêtus de la formule exécutoire.

Le président de la section et le magistrat rapporteur signent l'original des jugements lorsque ce dernier a pris part au délibéré ; dans le cas échéant, c'est le greffier qui signe. Il s'agit de l'obligation de triples signatures.

-La notification des jugements. C'est le secrétaire général de la CRC qui notifie les jugements aux comptables publics des collectivités territoriales par le biais des TPG et au premier président de la CC pour les établissements publics nationaux dont la CRC a reçu délégation pour contrôler les comptes des comptables publics.

-Les jugements de débet sont communiqués au ministre des finances et au procureur général près la cour des comptes et sont transmis au TPG par le Secrétaire général pour l'exécution du recouvrement.

Les jugements rendus par les CRC sont adressés par lettre recommandée avec avis de réception au représentant de la collectivité territoriale, notifiés au commissaire du gouvernement qui en assure l'exécution par le procureur général près la CC. Ces jugements sont notifiés par le procureur général près la CC aux ministres intéressés.

En cas d'erreur ou d'omission matérielle susceptible d'altérer le sens des dispositions, la formation qui a rendu le délibéré peut y apporter les corrections nécessaires dans un délai de deux mois à compter de la notification s'il n'y a pas appel.

Sont publiables et communicables, les jugements définitifs des CRC aux tiers. Même lorsqu'il contient à la fois des dispositions provisoires et définitives, seules ces dernières sont à publier et à communiquer. Cependant, lorsque le jugement statuant à titre définitif est intervenu, les jugements provisoires en la même espèce qui l'ont précédé sont également publiables et communicables.

-Les arrêtés de décharge provisoire pris par les comptables supérieurs du trésor. Ces arrêtés transmis à la CRC énoncent sous forme d'attendus les observations susceptibles d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité du comptable. Ils sont accompagnés des comptes de gestion apurés et des réponses du comptable public aux observations et injonctions du comptable supérieur. La CRC peut par jugement définitif mettre le comptable en débet et la règle du double jugement ne s'applique pas quand la contradiction n'a pas d'objet.

La CRC statue sur la charge mais n'est pas compétente pour donner décharge et quitus au comptable car le compte est de la compétence du comptable supérieur du trésor.

Cependant, la CRC peut faire évocation des comptes relevant du dispositif de l'apurement administratif. Dans ce cas, elle reprend l'examen du compte en son entier et en statuant à titre définitif. L'évocation se fait sur les comptes non encore apurés depuis au moins six mois.

-La réformation des arrêtés définitifs de décharge pris par le comptable supérieur du trésor.

Les CRC peuvent être saisies d'un recours en réformation des arrêtés définitifs de décharge pris par les comptables supérieurs du trésor relatifs au dispositif d'apurement administratif. Le recours en réformation se fait dans un délai de six mois pour compter de la date de la notification de l'arrêté de décharge au comptable public. Le recours est ouvert au représentant de l'Etat, au comptable, à la collectivité territoriale et à certains contribuables au sens de l'article L 2132-5 du CGCT. Au delà de ce délai, le recours ne peut être ouvert que pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi. Cependant, le commissaire du gouvernement peut exercer sans délai un recours lorsque des opérations constitutives de gestion de fait lui ont été déférées.

Le recours devant la CRC pour réformation est déposé par le requérant au greffe et à compter de son enregistrement, le délai est interrompu. Ce recours doit présenter les faits, moyens et conclusions du requérant et comporter les documents susceptibles d'établir le bien fondé de sa requête. Pour les contribuables autorisés, il doivent en plus être destinataires d'une ampliation de l'arrêté querellé.

Le comptable supérieur du trésor et les intéressés reçoivent communication du recours par le biais du ministère public et le comptable supérieur du trésor a un mois pour dresser un rapport

sur les faits et motifs soulevés par le requérant. Ce rapport adressé au ministère public est notifié au requérant et aux autres intéressés qui ont un mois pour prendre connaissance de l'ensemble des pièces jointes au recours et produire leur mémoire de défense. Les copies des mémoires sont transmises par le ministère public au requérant et autres intéressés qui disposent d'un mois pour produire un mémoire en réplique qui a son tour est transmis aux intéressés. Ceux-ci ont quinze jours pour prendre connaissance de nouvelles pièces qui seraient versées au dossier.

Le dossier une fois transmis à la CRC, celle-ci statue par jugement unique mais en cas de nécessité, il peut y avoir jugement provisoire.

Paragraphe 2 : Procédure en matière de jugement de déclaration et d'apurement de gestion de fait. Elle est déclenchée soit sur réquisition du ministère public soit d'office par la CRC. Le jugement de ces comptes se fait dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions que ceux des comptables patents d'une collectivité territoriale. Cependant la déclaration de gestion de fait est la première étape de la procédure qui déclenche la compétence juridictionnelle. Depuis la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001, il est prévu le droit à l'audience publique.

Pour les comptes relevant de l'apurement administratif, les opérations présumées constitutives de gestion de fait sont communiquées par le TPG au ministère public. Pour les comptes délégués par la CC, les CRC sont habilitées à traiter des réquisitions qui portent sur des opérations présumées de gestion de fait qui ont eu lieu au cours des exercices qui leur ont été délégués.

Les CRC peuvent se saisir d'office des comptes présumés constitutifs de gestion de fait portant sur des opérations qui se sont déroulées au cours des exercices qui leur ont été délégués.

En matière de gestion de fait, la prescription est de dix ans.

Pour le jugement de déclaration de gestion de fait, trois conditions y sont constitutives :

- il faut qu'il y ait maniement ;
- il faut que le maniement porte sur des deniers publics ou sur des deniers privés réglementés ;
- il faut que le manitenteur soit dépourvu d'habilitation régulière.

La preuve de la gestion de fait appartient au juge ou à ceux qui lui ont communiqué les éléments constitutifs.

La règle du double jugement s'applique à la gestion de fait. Le jugement provisoire permet de déclarer la personne comptable de fait. Plusieurs personnes peuvent être déclarées solidairement responsables de la gestion de fait. Le jugement peut comporter des réserves entraînant à élargir le périmètre de la gestion de fait.

Lorsqu'il y a défaut d'intérêt pratique, la procédure de la gestion de fait peut se terminer par un non-lieu à déclaration définitive de gestion de fait.

-Le jugement du compte de la gestion de fait.

Conditions de production de comptes. Les comptables de fait à titre définitif sont tenus de produire les comptes légaux à la CRC car la reddition de compte est d'ordre public. La déclaration d'utilité publique des dépenses est préalable pour que la CRC statue sur le compte litigieux. L'intégralité des opérations litigieuses doit être retracée et justifiée sous peine de mise en débet du ou des comptables de fait. C'est la fixation du solde issu de la production du compte qui permet de déterminer le montant des sommes qui doivent réintégrer la caisse du comptable public. La décharge et le quitus peuvent être prononcés dès lors que le compte est produit en la forme, le solde fixé, la somme litigieuse apurée et l'amende acquittée.

-Conditions de jugement de compte. Le délibéré du jugement provisoire et définitif se fait sans le rapporteur et le ministère public. Le jugement définitif revêtu de la formule exécutoire se tient en audience publique. La ou les personnes déclarées comptables de fait doivent avoir communication des pièces du dossier, c'est une formalité substantielle de la procédure qui est sanctionnée de nullité.

La notification des jugements est faite par le secrétaire général de la CRC aux personnes déclarées comptables de fait par lettre recommandée avec avis de réception.

-Condamnation à l'amende.

Les CRC peuvent prononcer des condamnations à l'amende pour :

-retard dans la production du compte à l'encontre des comptables publics ou des comptables de fait ;

-retard dans les réponses aux injonctions à l'encontre des comptables publics ou des comptables de fait ;

1-Les règles applicables sont identiques à celles de la gestion de fait. Le montant est de 22 euros par compte et par mois de retard pour les comptes produits par les comptables de la collectivité territoriale et les établissements publics locaux, ceci dans la limite fixée pour les comptes d'un même exercice ; 3 euros pour les comptes relevant de l'apurement administratif qui sont soumis aux mêmes conditions.

Les établissements publics locaux sont soumis aux mêmes conditions et leur amende est fixée à 75 euros.

Pour les comptables de fait, le montant de l'amende est déterminé selon la nature du compte dont les deniers ont été irrégulièrement maniés. Dans tous les cas, le taux maximum de l'amende ne peut dépasser, pour le compte d'un même exercice, le montant mensuel du traitement brut afférent à l'indice nouveau majoré de la fonction publique- article L 131-7 du CJF.

2-Amende pour retard dans les réponses aux injonctions. Les comptes qui sont concernés sont ceux produits par les comptables des collectivités territoriales, les établissements publics locaux

soumis au dispositif d'apurement administratif et les comptes produits par les comptables des établissements publics nationaux.

3-Amende pour gestion de fait. C'est la CRC ou sur réquisition du ministère public que la procédure de condamnation est engagée. L'amende est calculée en fonction de l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers et son montant ne peut dépasser celui des sommes indûment maniées ou détenues.

En matière d'amende, la CRC rend son jugement définitif en audience publique. Les amendes sont assimilées aux débits des comptables tant dans leur recouvrement, leur poursuite que leur remise.

Paragraphe 3 : Procédure applicable à la vérification des comptes et à l'examen de la gestion.

-La phase provisoire. La procédure est enclenchée à la demande de la CRC ou de celle du représentant de l'Etat. Cependant, pour les établissements publics nationaux qui sont contrôlés par délégation, seule la CRC peut déclencher la procédure.

La programmation est faite annuellement par arrêté du président de la CRC et est annoncée par lettre de ce dernier ou du président de la section adressée à l'ordonnateur ou le précédent ordonnateur.

Il doit y avoir un entretien préalable du rapporteur avec l'ordonnateur en fonction mais aussi avec ceux en fonction au cours de la période examinée, sur les constatations faites.

Un rapport d'observations provisoire est adressé- au nom du principe de la procédure de la contradiction-. Le rapport d'observations définitives est notifié par le président de la CRC à l'ordonnateur ou son représentant et à l'ordonnateur anciennement en fonction ou son représentant légal s'il y a lieu pour ce qui concerne leur gestion. Il en est de même pour les personnes nominativement ou explicitement mises en cause qui en reçoivent le rapport ou des extraits par lettre recommandée avec avis de réception et qui précise le délai dans lequel ceux-ci peuvent apporter une réponse écrite ainsi qu'une possibilité d'audition.

Enfin, ils ont droit à la consultation des pièces et documents du dossier au greffe par demande au président de la CRC qui en fixe la date. L'audition se déroule devant la formation du délibéré compétente et le commissaire du gouvernement peut y assister ; les auditionnés émargent un registre tenu par le greffe. Dans un délai de deux mois, les destinataires du rapport ou des extraits peuvent remettre leur réponse au greffe.

Après réception des réponses et auditions, la formation de délibéré compétente se réunit en vue du rapport d'observations définitives. Le principe d'invariabilité s'applique à cette formation

pour le rapport d'observations définitives. Toutefois lorsque la CRC estime inopportun un rapport définitif, elle le fait par lettre de clôture aux destinataires du rapport.

Le rapport définitif est notifié à l'organe exécutif de la collectivité territoriale et à l'ordonnateur en fonction au cours de l'exercice examiné pour ce qui le concerne par lettre recommandée avec avis de réception.

-Le rapport final.

Les destinataires du rapport d'observations définitives ont un mois pour adresser des réponses écrites et signées à la CRC. Le rapport d'observations auquel le cas échéant est jointe la ou les réponses est notifié par le président de la CRC à l'ordonnateur et le rapport prend la forme de rapport final.

Les observations finales font l'objet de débat au sein de l'assemblée délibérante.

En période électorale, il ne peut être publié ni communiqué aux destinataires ou aux tiers à compter du premier jour du troisième mois précédent celui au cours duquel doit être procédé à des élections pour la collectivité territoriale concernée, ceci jusqu'au lendemain du tour de scrutin ou l'élection se termine.

Le rapport est communiqué au représentant de l'Etat et au TPG. Ce rapport est communicable aux tiers dès que la première réunion de l'assemblée délibérante a lieu.

En cas d'erreur ou d'omission matérielle, le président de la CRC peut y apporter les rectifications nécessaires après avis conforme du ministère public.

Les personnes mises en cause ou intéressées peuvent après la première réunion de l'assemblée délibérante et prise de connaissance des observations formulées, demander une rectification des observations définitives pour omission ou erreur par lettre recommandée avec avis de réception au greffe de la CRC. La demande doit comporter l'exposé des faits et les motifs, accompagnés de justifications y relatives. Le président de la CRC transmet la demande aux personnes concernées et éventuellement aux ordonnateurs et à l'exécutif de la collectivité territoriale qui disposent d'un mois pour présenter des observations écrites ou être entendus par la CRC. Le requérant peut également être entendu. Une procédure contradictoire est alors enclenchée et la décision de la CRC est notifiée par lettre recommandée au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur concerné et la décision est annexée au rapport d'observations finales.

Section 3 : Les voies de recours.

Les voies de recours en matière de contrôle des actes budgétaires et des diverses conventions ou délibérations financières.

Pour les décisions ne faisant pas grief :

-la CC est incompétente et il n'y a pas de dispositions légales en la matière ;

-les avis, décision ou mise en demeure rendu par la CRC sont le premier actes de la procédure administrative qui abouti à la décision du représentant de l'Etat. Ces actes ne sont pas susceptibles de recours pour excès de pouvoir.

Pour les décisions faisant grief :

Le refus de la CRC de reconnaître le caractère obligatoire d'une dépense est une décision faisant grief car il interdit au représentant de l'Etat de procéder à l'inscription budgétaire de la dépense. Ce refus entraîne un recours pour excès de pouvoir.

En matière de vérification des comptes et examen de la gestion, les rapports d'observations définitives ne constituent pas des actes faisant grief susceptibles d'entraîner un recours pour excès de pouvoir en l'état actuel de la jurisprudence- CE RFFP n0 70, juin 2000 p.149. Cependant, le juge administratif contrôle les actes de la procédure à l'occasion de la vérification des comptes et examen de la gestion. Les jugements des CRC sont susceptibles d'appel ou de révision.

Paragraphe 1 : L'appel.

Les dispositions définitives des jugements rendus à titre définitif sont susceptibles d'appel devant la CC. Lorsque le jugement comporte à la fois des dispositions provisoires et définitives, les premières sont irrecevables, seules les secondes le sont.

Ont qualité de requérants pour les appels, le comptable public ou à défaut, le représentant légal de la collectivité territoriale intéressée et l'ordonnateur de la collectivité territoriale, lorsqu'il s'agit d'un jugement de décharge de débet.

Dans le silence de la loi, le représentant de la collectivité territoriale a qualité pour faire appel mais aussi le contribuable dûment autorisé- article L. 2132-5 du CGCT (CJP article L243-1, L262-56, L272-54 et R 84), le ministère public et le procureur près la CC.

Aussi, le ministère public ou les autres personnes justifiant d'un intérêt sont en droit de faire un appel incident. L'appel se fait dans un délai de deux mois pour compter de la notification. La requête en appel doit être signée par l'intéressé, adressée par lettre recommandée au greffe de la CRC et doit contenir l'exposé des faits et moyens ainsi que les conclusions du requérant sous peine de nullité. Elle doit être accompagnée des documents sur lesquels elle s'appuie ainsi que de la copie du jugement querellé.

L'appel n'a pas d'effet suspensif sauf décision contraire de la CC. La demande de sursis à exécution doit être motivée sous peine d'irrégularité.

Dans un délai de quinze jour, le ministère public communique la requête aux autres parties sous forme recommandée avec avis de réception susceptible de leur permettre éventuellement de réagir et adresse copie au procureur près la CC sans délai.

Dans un délai d'un mois, les autres parties peuvent prendre connaissance au greffe des pièces versées au dossier du recours et présenter leur mémoire en défense. Dans le même délai, le ministère public présente ses observations, un mémoire hors délai est irrecevable.

Le ministère public transmet au requérant et aux autres parties le mémoire en défense et ceux-ci ont un délai d'un mois pour présenter leur mémoire en réplique. Le ministère public peut présenter des observations sur les mémoires en réplique qui sont notifiés aux parties intéressées. Le mémoire en réplique est transmis aux parties qui disposent de quinze jours pour produire un mémoire en duplique. En cas de nouvelles pièces versées au dossier, les parties disposent de quinze jours pour présenter leurs observations. Le dossier est transmis au procureur près la CC par le ministère public près la CRC qui informe le requérant et les parties.

-La requête en suspicion légitime.

Elle est de la compétence de la CC. Le code des juridictions financières ne prévoit pas la requête en suspicion. Cependant, le CE estime normal qu'un justiciable ait le droit pour des raisons dont il lui appartient de justifier du renvoi d'une affaire devant une autre juridiction lorsqu'il estime que le tribunal compétent est suspect de partialité et la CC ne s'y oppose pas.

La question est de savoir si cette règle s'applique à la procédure de jugement des comptes du comptable public et à l'ensemble de la procédure de la gestion de fait.

La requête doit être introduite avant que la CRC ne rende son jugement définitif, accompagnée de toutes les pièces justificatives et ne se substitue pas à une demande de réformation du jugement par la voie de l'appel.

Paragraphe 2 : La révision.

Les jugements définitifs peuvent faire l'objet de recours pour révision devant les juges même qui l'ont rendu.

Le comptable public ou de fait ainsi que leurs ayants cause ont qualité pour agir. Cependant, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou les commis d'office n'ont pas cette qualité. La requête n'est pas recevable lorsqu'elle porte sur une déclaration de gestion de fait ou d'amende. Elle est ouverte lorsque le délai de l'appel est épuisé. La requête doit être fondée et adressée par lettre recommandée au greffe, accompagnée de l'exposé des faits invoqués, du jugement attaqué et des justifications sur lesquelles elle porte. La requête est notifiée au ministère public près la CRC et aux parties qui disposent de quinze jours pour avoir accès aux pièces et produire un mémoire.

La CRC statue par jugement unique sur la requête et sur le fond s'il y a lieu.

-La requête en révision du jugement pour cause d'erreur, faux, omission ou double emploi. Sur cette matière, il y a une divergence au sein de la doctrine quant au jugement définitif de la gestion de fait.

La CRC peut procéder à la révision d'un jugement définitif soit d'office, soit sur réquisition du ministère public de sa propre initiative, à la demande de la collectivité territoriale ou du représentant de l'Etat. La requête se fonde sur l'erreur, l'omission, le faux ou le double emploi. Il ne s'agit pas d'erreur de droit, ni l'inexacte appréciation de la qualification juridique des faits. Il s'agit d'erreur matérielle portant sur des faits existant lors du jugement mais ignorés ou celés à cette époque et qui ont vicié le jugement.

L'omission affecte les recettes et le faux ou double emploi affecte les dépenses principalement ou exclusivement.

La requête porte sur les pièces que le comptable aurait négligé produire si elles sont susceptibles de changer les observations du jugement.

-Double jugement. Le premier jugement porte sur la recevabilité du recours entraînant la mise en état de révision. La règle du contradictoire doit être respectée. Les parties reçoivent notification de la requête en révision et doivent formuler leurs réponses.

Le deuxième jugement porte sur la révision. La jurisprudence et la doctrine estiment qu'il n'est pas nécessaire de respecter la règle du double jugement si la requête n'est pas contestable et si la révision est favorable au comptable. Enfin, le jugement est notifié au comptable et aux parties intéressées par le secrétaire général de la CRC qui avise le TPG. Mais qu'en est-il des effets des différents contrôles.

Chapitre 3 : Les effets des différents contrôles

Ces effets varient en fonction de la nature des différents contrôles.

Section 1 : Les effets du contrôle juridictionnel

Il y a lieu de présenter les effets du compte patent et ceux de la gestion de fait.

Paragraphe 1 : Les effets du contrôle des comptes patents

L'effectivité de la responsabilité personnelle et pécuniaire doit être plus transparente. S'il est vrai que le débat relatif à l'amélioration des procédures relatives au contrôle juridictionnel et de la mise en œuvre de la responsabilité des comptables publics est intéressant, il est aussi vrai qu'il ne doit pas occulter l'inexistence d'un dispositif satisfaisant en vue d'organiser la responsabilité des ordonnateurs autrement que pénale ou civile et finalement politique.

Aussi l'existence d'un mécanisme de partage de l'effectivité de responsabilité pécuniaire entre le comptable et l'Etat est inhérente à la rigueur du principe du jugement et du rétablissement du compte et l'on ne peut avoir l'un sans l'autre. La vraie question est celle de l'amplitude du partage. Cependant, il n'est pas prouvé qu'une augmentation sensible de la part restant à la charge du comptable conduirait à une amélioration parallèle de la qualité d'ensemble du dispositif de contrôle car l'efficacité d'ensemble de la chaîne de contrôle ne peut se mesurer par le seul ratio du débet laissé à charge. Il reste toutefois la question de l'appréciation des circonstances conduisant au débet, et en particulier de celle des moyens dont disposait le comptable. A ce niveau, le juge n'a pas les moyens nécessaires pour effectuer son contrôle sauf s'il franchit la limite entre contrôle du compte et contrôle de gestion comptable et ce serait la remise en cause du système actuel. Donner cette possibilité au juge des comptes serait créer une nouvelle procédure, ce qui ne serait pas non plus une simplification de procédure souhaitée et surtout une étape sans précédent de la procédure juridictionnelle. On doit donc déduire que le ministre demeure la seule autorité à pouvoir maîtriser la remise gracieuse dans le respect de l'équilibre institutionnel actuel. En réalité, les débet servent-ils à quoi et qu'est-ce qu'ils sanctionnent.

Ils sanctionnent :

-la dépense irrégulière notamment l'absence de pièces justificatives adéquates, de marché public, de crédits disponibles et la dépense indue à savoir le double paiement, les erreurs de liquidation, les paiements ;

-la recette irrecouvrée faute de diligences suffisantes.

Le débet est la constatation chiffrée d'un manque ou d'une irrégularité. Cependant, bien que le comptable soit pécuniairement responsable, il ne l'est que pour une fraction des plus limitée des débet prononcés et ce, en raison du pouvoir de décharge de responsabilité pour circonstance majeure et de remise gracieuse en raison du comportement personnel du comptable reconnue au ministre des finances, après avis du CE au dessus d'un certain seuil, par l'article 60, alinéa IX de la loi du 23 février 1963 et par le décret du 29 septembre 1964 relatif à la constatation et à l'apurement des débet des comptables publics. En pratique, les cas de décharge de responsabilité sont rares et ne prêtent guère à discussion.

Paragraphe 2 : Les effets du contrôle de la gestion de fait.

La sanction de la gestion de fait peut être pénale, financière ou politique

Les décisions des CRC statuant définitivement sont exécutoires à compter de leur notification et revêtent l'autorité de la chose jugée. L'appel qui est susceptible d'être formé devant la CC n'a pas d'effet suspensif- article 23 du décret n° 83-224 du 22 mars 1983. Dans ces conditions, le

le juge administratif est fondé à déclarer un candidat inéligible, alors même que la déclaration définitive de gestion de fait, sur laquelle il appuie sa décision est contestée en appel et peut être infirmée par la CC. La CC en cas d'appel peut, avant de statuer sur le fond, prononcer un sursis à exécution, prévu à l'article 29 du décret du 11 février 1985, ce qui a pour conséquence la suspension de la force exécutoire du jugement de première instance.

L'article 60-XI de la loi des finances du 23 février 1963 stipule que les comptables de fait peuvent dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites au titre de délit d'usurpation de fonction- article 433-12 du Code pénal prévoit trois ans d'emprisonnement et 300000 francs d'amende et de peine complémentaires par l'article 433-22- être condamnés aux amendes prévues par la loi.

Il y a aussi la démission d'office. La démission est prononcée par le préfet de département pour les conseillers municipaux- article L 236 du code électoral et par le préfet de région pour les conseillers régionaux article L341 mais par le conseil régional pour les conseillers généraux – article L 205.

Pour les cas d'inéligibilité postérieure à l'élection du comptable de fait, la jurisprudence est constante que sont inéligibles au conseil municipal les personnes qui se trouvent dans une situation de gestion de fait dès lors que le compte n'est pas apuré au jour de l'élection CE 24 juil.1987, Election municipales de Clouanges.

Lorsque la gestion de fait est constituée postérieurement à l'élection, l'article L 236 du code électoral s'applique, la démission d'office de l'intéressé est prononcée par le préfet- sauf réclamation au tribunal administratif dans les dix jours et sauf recours devant le CE-.

Depuis la loi du 26 juillet 1991 le conseiller municipal déclaré gestionnaire de fait peut recevoir quitus de sa gestion dans les six mois de l'expiration du délai de production des comptes impartis par le jugement définitif du juge des comptes. Dans ce cas, la procédure de démission d'office ne peut être mise en œuvre.

Le régime automatique d'inéligibilité et de démission apparaît très lourd et inadapté à l'objet même de la procédure de gestion de fait qui est de rétablir la règle de séparation des ordonnateurs et comptables. Il place la CRC qui prend une décision de gestion de fait dans la position d'être juge non seulement de la régularité mais aussi, le cas échéant de l'avenir du mandat de l'ordonnateur. L'article L 231 du code électoral implique pour le juge financier soit de tenir compte de cette conséquence juridique avant de faire une déclaration de gestion de fait soit de ne pas en tenir compte.

Aussi le délai de six mois prévu par l'article L 236 du Code électoral pour la démission d'office est court pour régulariser la situation de l'intéressé.

Il n'y a pas d'effet suspensif sauf décision contraire de la CC- article 70 du décret du 23 août 1995- en cas d'appel du jugement de déclaration définitive de gestion de fait qui peut être interjeté dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

L'inéligibilité et la démission d'office qui frappe le gestionnaire de fait sont considérées comme la résultante de l'application aux comptables de fait des inéligibilités que le Code électoral prévoit pour les comptables publics patents, ce n'est pas une sanction complémentaire.

Malgré la possibilité de régularisation dans le délai de six mois ou de sursis à exécution de la CC en vue de se présenter aux élections, la gestion de fait présente de très lourdes conséquences pour les élus de bonne fois. Le souhait est de privilégier une suspension de fonction délimitée dans le temps plutôt que la mise œuvre de deux sanctions totalement disproportionnées.

Section 2 : Les effets du contrôle budgétaire

1-Le défaut d'adoption du budget ou de transmission du budget primitif dans le délai- article L 1612-5 du CGCT a des conséquences sur la collectivité territoriale concernée.

Le juge administratif peut aussi annuler le budget. Dans ce cas, le budget est réputé n'avoir jamais existé ce qui entraîne la mise en œuvre de l'article L 1612-2 CGCT.

Lorsque la CRC est saisie et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, l'organe délibérant ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. Le délai cours à compter de la saisine de la CRC et non de celui imparti pour l'adoption ou la transmission. Pour assurer le fonctionnement des services de la collectivité territoriale, l'ordonnateur est en droit de mettre en recouvrement les recettes et d'engager les dépenses de la section de fonctionnement, dans la limite de ce qui est inscrit au budget de l'année précédente.

Il peut mandater les dépenses liées au remboursement en capital des années de la dette qui vient à échéance. Il peut avec l'autorisation de l'organe délibérant engager, liquider et mandater les dépenses d'investissement dans la limite du crédit ouvert au budget de l'exercice précédent.

2-défaut d'équilibre budgétaire.

De la saisine à la clôture de la procédure, l'assemblée délibérante ne peut se prononcer en matière budgétaire sauf sur les propositions de la CRC et le compte administratif. Les budgets annexes de la collectivité territoriale y compris sont dessaisis de l'organe délibérant et l'exécution du budget est suspendue jusqu'à la clôture de la procédure.

Pour la continuité des services, le recouvrement des recettes et l'engagement des dépenses de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente sont autorisés. L'ordonnateur est en droit d'engager, de liquider et mandater les dépenses de la section d'investissement dans la limite des crédits inscrits à l'article L 1612-10 du CGCT.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale est réglé et rendu exécutoire au sens de l'article L 1612-5 du CGCT, les autres décisions budgétaires prises au cours du même exercice sont transmises à la CRC. Lorsque la décision budgétaire transmise n'est pas adoptée en équilibre réel, le représentant de l'Etat saisit la CRC et la procédure de l'article L 1612-5 est à nouveau enclenchée.

Pour l'exercice suivant, le vote sur le compte administratif de l'exercice en cause intervient avant le vote sur le budget primitif de l'exercice suivant et est transmis à la CRC. Dans ce cas, la date limite d'adoption du budget primitif est reportée. Si le compte administratif adopté est en déficit, il est reporté au budget primitif et transmis à la CRC. Enfin, lorsque le budget primitif n'est pas en équilibre réel, le représentant de l'Etat saisit la CRC en vertu de l'article 1612-5 du CGCT.

Section 3 : les effets de l'examen de la gestion

L'examen de la gestion ne peut pas entraîner une sanction juridictionnelle. Par conséquent, la CRC ne peut pas condamner à l'amende un responsable élu d'une collectivité locale pour les actes commis dans sa gestion. Cependant, il n'empêche que les interventions des CRC destinées à sanctionner les manquements relatifs à l'examen de la gestion ou l'emploi régulier des crédits fonds et valeurs se font en forme juridictionnelle et suivant les procédures prévues par les textes en vigueur. En effet, l'ordonnateur de la collectivité locale, en cas d'irrégularité de la gestion est passible de la CDBF qui est l'organe susceptible de sanctionner le manquement aux règles de comptabilité publique de la part des administrateurs d'Etat. La loi du 25 septembre 1948 créant la CDBF a été modifiée et complétée par la loi du 13 juillet 1971 en vue d'étendre sa compétence aux fonctionnaires des collectivités locales et groupements de collectivités.

La CRC peut saisir la CDBF en vertu de l'article 37 du décret du 22 mars 1983, des faits de nature à motiver la saisine de cette juridiction. Cette possibilité est reprise dans le code des juridictions financières par la loi n° 95-851 du 24 juillet 1995, donnant la possibilité au commissaire du gouvernement de saisir la CDBF de sa propre initiative.

Quant aux sanctions, elles sont pécuniaires. La personne jugée coupable des actes qui, au regard des textes en vigueur sont constitutifs d'infraction peut être punie d'une amende dont le montant ne saurait être inférieur à 100 F et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement annuel de l'intéressé pour les violations des règles de la comptabilité publique et le double de ce montant pour l'attribution à autrui d'un avantage pécuniaire ou en nature injustifié. Aussi, les CRC se trouvent dans un besoin d'adaptation au regard des réalités des collectivités locales.

III- L'adaptation des CRC aux réalités des collectivités territoriales

Il est important que les missions des CRC mais aussi les règles de compétence en vigueur soient adaptées en permanence notamment à l'évolution des collectivités locales.

Chapitre I : Le besoin d'un recentrage des missions

S'il est vrai que les compétences des CRC doivent être adaptées aux réalités des collectivités locales, il n'en est pas moins vrai qu'elles sont des juridictions financières et leur mission fondamentale doit être de contrôler.

Section 1 : Les compétences territoriales

L'harmonisation des pratiques des CRC va de paire avec le ressort territorial de celles-ci. Depuis leur création, les CRC ont comme ressort territorial la région. Ainsi, il existe sur le plan juridique vingt huit CRC dont vingt deux chambres métropolitaines, quatre chambres régionales d'outre-mer (Réunion, Guadeloupe, Guyane et Martinique) et deux chambres territoriales des comptes (Polynésie française et Nouvelle Calédonie).

Administrativement, il n'y a que vingt cinq chambres, puisque la CRC de Guadeloupe, Guyane, Martinique, d'une part et la CTC de Nouvelle Calédonie et de la Polynésie française d'autre part sont composées de même magistrats.

Les conséquences présentent une inégalité très forte de moyens en personnel entre les différentes CRC, conduisant à une constatation de CRC plus importantes que d'autres. D'incontestables différences en terme de charge de travail, favorisant l'inégalité de traitement des collectivités territoriales en raison de l'absence d'homogénéité sont aussi relevées.

La nécessité d'une harmonisation de la dimension des Chambres susceptible de permettre un meilleur équilibre entre les différentes CRC est souhaitable. La solution serait une fusion des CRC pour en faire de chambres inter-régionales. L'avantage serait un regroupement de moyens pouvant donner une impulsion au traitement des dossiers mais quantitativement, il n'est pas certain que le volume des dossiers suive cette avancée. La création de chambres départementales des comptes aura des effets inverses puisque contrairement aux chambres inter-régionales, les dossiers pourront être traités plus rapidement mais se pose la question de moyens dont elles auront besoin pour fonctionner. Selon nos enquêtes, juges et acteurs locaux savent que les CRC sont favorables à des réformes notamment en ce qui concerne les compétences territoriales mais disent-ils, le problème est politiquement difficile.

La portée exacte d'une redéfinition complète du ressort territorial des CRC mérite une réflexion approfondie.

Section 2 : La question de l'évaluation

L'évaluation qui est une composante de l'examen de la gestion et qui consiste à comparer les résultats des actions publiques aux moyens et objectifs relève de la compétence des CRC. Cependant, les CRC peuvent-elles aisément exercer cette compétence ?

D'abord l'évaluation implique une démarche de questionnement car elle se détermine en fonction des objectifs de recherches et permet une diversité de point de vue sur l'action publique.

L'évaluation relève de l'audit de performance et la définition même législative de l'examen de la gestion laisse apparaître une précision du fait de la responsabilité des élus.

Cette complexité qui laisse conduire vers l'opportunité des objectifs est source de difficultés pour les CRC. En effet, la complexité des actions publiques, la diversité des situations humaines, géographiques, et même administratives auxquelles l'évaluation s'applique, offrent aux évaluateurs un champ d'étude multiforme et des systèmes d'action multipolaire. Tout ceci pose un problème lié à la composition des CRC, aux procédures et méthodes qu'elles appliquent sans oublier les difficultés du métier de contrôleur que les magistrats doivent affronter au quotidien.

Ensuite, il y a le principe de la libre administration des collectivités territoriales qui est un principe constitutionnel auquel les CRC ne peuvent entraver au regard des missions qui leur incombent car elles sont des institutions de contrôle et non d'évaluation.

En effet, le contrôle est «³¹ destiné à déterminer le juste et le faux, l'irrégulier et le régulier, le conforme et le déviant. Son objet est de comparer ce qui a été fait à une norme préexistante, en général de nature juridique, qui est la référence obligée du contrôlé et du contrôleur. Ce constat est effectué en vue d'une sanction, entendue comme « peine ou récompense prévue pour assurer l'exécution d'une loi » ou plus largement d'une « obligation ».

L'évaluation quant à elle est une « notion uniforme qui n'est pas un concept entièrement unifié, ni une méthode parfaitement stabilisée se situe dans le domaine du bon ou du mauvais, du souhaitable ou du contestable. Elle est une appréciation portée sur la qualité d'une opération, d'une gestion ou d'une politique ». Elle consiste à déterminer ce qui est économique, efficace et efficient.

L'on voit clairement apparaître toute la difficulté qu'ont les CRC à effectuer l'évaluation comme compétence. L'évaluateur n'est pas le décideur, ce qui pose problème étant entendu que l'évaluation ne rentre pas dans l'office naturel d'un juge. Par son objet, ses méthodes ou ses effets, elle ne rentre pas dans les fonctions normales d'une juridiction.

Aussi, les CRC dans l'exercice de leurs compétences sont tenues par le respect du délai, ce qui les oblige à tenir un certain rythme de vérification des comptes et de gestions avec des moyens

³¹Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p.192

plus « fermés » pour un champ de vérification large ou de la quasi-totalité des politiques publiques. Cela peut les conduire à avoir des attitudes de prudence qui peuvent réduire l'intérêt des travaux par rapport aux organismes d'évaluation.

On voit donc des problématiques de disponibilité et de capacité des personnels des CRC à assurer une fonction d'évaluation entraînant des problèmes de composition de la juridiction financière dans sa partie juridictionnelle et non financière mais aussi son fonctionnement.

Enfin, quelque soit les terminologies et méthodologies, rien ne peut enlever à l'évaluation sa dimension politique et même le rapport de la commission national d'évaluation (CNE) déplore le manque d'assiduité des élus aux réunions relatives à l'évaluation mais surtout l'absence de projet de la part des collectivités territoriales. Afin de créer une limite entre l'expertise et la politique, la loi impose aux CRC d'arrêter leurs observations là où commence l'opportunité de l'opération en cause ; toute la question est de savoir où commence l'opportunité.

En tout état de cause, il est souhaitable que l'évaluation, du fait de sa nature soit de la compétence d'organismes chargés des évaluations, quitte à solliciter par des voies informelles les CRC en vue de la participation des magistrats à un comité de pilotage ou groupe d'évaluation.

Section 3 : Le rôle controversé de conseil auprès des collectivités territoriales

Si l'idée est séduisante, elle se heurte à des obstacles.

1-Le premier est celui des ressources humaines des CRC

Il est à craindre un engorgement ou même un encombrement des CRC au détriment de leurs missions traditionnelles du fait des effectifs.

2-L'extension du rôle de conseil conduirait à un dédoublement fonctionnel des CRC au regard de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cf. arrêt Procola c/ Luxembourg, 19 juillet. 1995 ; condamnation du Grand- Duché du Luxembourg pour violation de l'article 6 notamment le droit à un procès équitable en raison d'impartialité structurelle du comité du contentieux de son conseil d'Etat. Pour la cour, le fait que certaines personnes exercent successivement pour des mêmes décisions les deux fonctions est de nature à vicier l'impartialité structurelle de l'institution, renvoyant à l'adage selon lequel, nul ne peut être juge et partie.

Le risque est donc grand que dans les CRC qui ont des problèmes réels d'effectif, il y ait défaut d'impartialité structurelle car il leur serait difficile voire impossible de faire une division du travail entre magistrats conseillers et magistrats contrôleurs. Aussi, penser qu'on pourra le faire pour les CRC avec un effectif suffisant serait une discrimination entre les CRC entraînant du coup une rupture d'égalité entre les collectivités territoriales.

3- il est à craindre aussi un émiettement de moyens financiers et matériels, ce qui serait préjudiciable à la bonne qualité de la fonction juridictionnelle dont sont investis les CRC. Enfin, la nécessité de compléter les règles de procédure devant les CRC se fait sentir.

Chapitre II : Compléter les règles de procédure des CRC

Les CRC, dans un souci d'équité se doivent d'avoir une indépendance totale vis-à-vis du pouvoir exécutif mais aussi des règles de procédure qui rassurent le justiciable.

Section 1 : Les délais de procédure devant les CRC

Paragraphe 1 : Le calendrier de contrôle des CRC

C'est au président de la CRC qu'incombe la charge de définir l'organisation et le programme annuel des travaux de sa chambre conformément à l'article 3 du décret n°95-945 du 23 août 1995, puis de répartir la liste des collectivités territoriales et organismes à contrôler entre les conseillers rapporteurs. Il peut, ce faisant se montrer plus directif vis-à-vis de ses magistrats. On assiste donc de ce fait à une diversification d'organisation de contrôle. Dans certaines CRC, il y a une véritable déconcentration alors que d'autres s'organisent comme elles l'entendent de sorte que chaque conseiller tienne à sa charge les objectifs fixés. L'un commencera par les gros comptes, pour souffler en fin d'année ; un autre préférera faire du nombre au départ, en reportant les contrôles lourds sur le deuxième semestre.

Dans d'autres CRC, des conseillers spécialisés suivent, à longueur d'année, quelques organismes particuliers dont ils connaissent parfaitement les rouages et les règles comptables. D'autres CRC encore sont organisées selon un principe strictement territoriale, chaque magistrat travaillant dans un même département.

L'activité de jugement des comptes devant s'opérer à intervalles réguliers, de manière à ne pas laisser trop longtemps les comptables dans l'attente de leur quitus de gestion; l'examen de la gestion de l'ordonnateur devrait, lui aussi, intervenir avec la même fréquence, en l'occurrence tous les quatre ans, si l'on s'en tient aux objectifs affichés par les CRC.

Cependant, des difficultés apparaissent toujours dans l'exécution du calendrier des contrôles, du fait du départ d'un ou deux conseillers, non remplacés pendant quelques mois ou d'une avalanche de contrôle budgétaires qui induit un retard, toujours difficile à rattraper au regard du programme initialement prévu. Tout ceci entraîne le « renoncement » de certaines CRC au contrôle quadriennal pour un contrôle quinquennal. Déjà en 1995, à l'échelon national les statistiques font état, au 31 décembre 1995, d'un stock de plus de ³²150000 comptes anciens

³²Bénédicte Boyer et Régis de Castelnaud, Portrait des chambres régionales des comptes, LGDJ, Paris, 1997,

encore à juger, soit 20% des comptes qui leur ont été transmis sur la période 1983-1993. Dans tous les cas, les magistrats s'accordent à dire que les règles de procédure devant les CRC sont trop lourdes et longues notamment celles du contradictoire qui doivent être rationalisées.

La non concordance de délai peut aussi s'expliquer par le différentiel de l'importance du ressort territoriale des collectivités, de sorte que l'examen de la gestion peut ne pas être concomitant au contrôle des comptes. Soumettre les collectivités territoriales à des contrôles ponctuels, sur des thèmes particuliers, dans le cadre d'enquêtes inter-chambres n'est pas la solution idéale car le fait d'être intervenue pour un contrôle sectoriel peut amener la CRC à différer ensuite le contrôle complet de ladite collectivité territoriale pour ne pas rendre sa présence trop pesante pour les services de cette collectivité territoriale forcément mis à contribution en période de contrôle.

Pour les plus grandes collectivités territoriales, certaines CRC pratiquent le système du contrôle permanent, qui conduit à examiner chaque année un volet particulier de la gestion locale. Ce ciblage du contrôle permet, entre autres, de travailler pratiquement en temps réel sur chaque dossier, et non avec le décalage temporel qui est si souvent reproché aux CRC mais n'est-ce pas une présence lourde aussi?

L'examen d'une période longue peut aussi poser des problèmes pratiques, du fait de la mobilité constatée aux postes de responsabilité dans les collectivités territoriales. Il conviendrait peut être de faire en sorte que l'intervention des CRC corresponde à la fin de chaque mandature et même dans ce cas, le contrôle ne prendrait-il pas un caractère politique?

A l'aléa de la date de démarrage d'un contrôle s'ajoute celui de sa conclusion car, il peut s'écouler plus d'un an entre l'envoi du courrier avertissant la collectivité territoriale de l'enclenchement de la procédure et le rendu des observations définitives des CRC. Mais en fonction du contenu des lettres d'observations, l' élu peut avoir le sentiment d'être victime d'autre chose que le hasard du calendrier surtout lorsqu'il y a un débordement médiatique.

Aussi, à des motifs liés à l'efficacité des contrôles s'ajoute un motif d'équité. Il s'agit d'équité à l'égard des ordonnateurs élus car il faut éviter que le poids des contrôles des CRC sur les collectivités territoriales ne soit pas trop inégal d'une région à une autre. Equité également entre les collectivités territoriales, soumises aux contrôles des CRC et les services de l'Etat, soumis aux contrôles de la CC. En effet, selon un bilan statistique, un temps de contrôle très divers apparaît entre les CRC pour les organismes de même type et de même importance. A partir de ce constat, des moyennes ont été calculées, puis des normes dont l'application à chaque CRC a permis d'estimer l'effectif théorique susceptible de conduire les CRC à mener à bien leurs missions. Les grandes CRC se sont révélées sous dotées en effectif et un éventuel redéploiement serait politiquement mal venu. A ce jour aucune modification n'est intervenue.

La réflexion a été réorientée des moyens vers les méthodes en vue de transposer des méthodes ayant bien fonctionnées dans d'autres CRC ailleurs dans un but de gain de productivité. Ainsi, en 1996, l'organe d'harmonisation « comité de liaison » a été complété par « la commission des méthodes » en évitant le terme « unification » interprété comme portant atteinte à l'autonomie des CRC.

Paragraphe 2 : La télétransmission des actes.

Des expériences sont menées dans des départements et des sous-préfectures dans le domaine des actes juridiques et il est important que les actes budgétaires et comptables suivent. Cela est utile que d'utiliser des outils de contrôle automatisés. Dans ce domaine, la comptabilité publique a mis en place avec les ordonnateurs un logiciel appelé ³³HELIOS et la DGCL a fait un branchement sur ce logiciel.

Le développement de la dématérialisation des procédures : même si leur développement n'est pas encore achevé, il se pose la question de la conservation des pièces et sans doute à terme celle de la notion de rendu des comptes (ex ACCORD). La situation où l'on organise des circulaires/conservation de volumes considérables de pièces originales tout au long du processus de contrôle pour finir par les détruire est anti-économique. Il est important que les CRC s'engagent résolument dans la voie des expériences en cours et débouchent sur un système mixte à savoir la dématérialisation des supports et la conservation des pièces par l'ordonnateur avec un droit d'évocation du juge. Les expériences prometteuses doivent être affinées :

-la poursuite de l'automatisation des procédures par exemple l'automatisme des contrôles de disponibilité des crédits dans NDL, génération automatique d'écritures comptables à partir de la saisie d'événements dans le projet HELIOS, qui signifie la fin des discordances entre comptabilité générale et comptabilité auxiliaire ;

-le déploiement des PGE. Un certain nombre d'actes comptables sont en fait initiés par l'ordonnateur et non plus le comptable, qui se borne à valider. En effet la mise en place d'une comptabilité d'exercice pour l'Etat implique une évolution de même nature pour les collectivités locales. Ces évolutions sont souhaitables et induisent une profonde mutation des systèmes de contrôle de la gestion publique. La question de la nature du contrôle devant porter sur les ordonnateurs est désormais posée. S'agit-il d'un contrôle a priori ou a posteriori ; contrôle de régularité ou contrôle de gestion ; contrôle juridictionnel ou politique enfin audit ou contrôle.

Au niveau du comptable aussi la question de l'efficacité d'un contrôle exhaustif positionné en aval est désormais posée, ce qui pousse la réflexion sur les méthodes de contrôle, afin de savoir si

³³Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p. 65

le contrôle sera-t-il hiérarchisé, partenarial ou modulable. Toutes ces questions ne sont pas encore tranchées et nécessitent des réponses appropriées.

En effet il est difficilement justifiable alors que le comptable et l'ordonnateur sont de plus en plus souvent soumis à des contraintes fortes en termes des délais procéduraux et que le juge des comptes ne soient pas soumis aux mêmes obligations, même si des progrès sensibles ont été accomplis dans ce domaine. En réalité, le comptable trop souvent, dans son dialogue avec le juge des comptes doit répondre non de sa gestion mais de celle de son prédécesseur. Il est souhaitable qu'une réflexion soit engagée en vue d'arriver à un jugement plus rapide des comptes des comptables.

Autre chose, il serait intéressant de passer le délai de contrôle à deux ou trois mois pour les budgets primitifs sur le modèle du contrôle de légalité. Enfin il est souhaitable d'envisager le caractère suspensif de la lettre d'observation.

Section 2 : Le risque de politisation des documents communicable

Le rapport d'observations définitives des CRC est notifié par le président, éventuellement complété par les réponses des personnes concernées à l'ordonnateur et au représentant légal de la collectivité territoriale ou de l'établissement public intéressé. Il est communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion.

Le rapport d'observations définitives est inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante et est joint à la convocation adressée à chacun des membres. Il donne lieu à débat en vertu de l'article L. 241-11 et R. 241-16 du CJF. La question est de savoir la priorité autrement dit la place qu'occupe dans l'ordre du jour de l'assemblée délibérante la lettre d'observations définitives.

Les rapports d'observations définitives des établissements publics locaux peuvent être notifiés à leur collectivité de rattachement si la CRC l'estime utile au moment de sa délibération.

C'est un véritable problème quand on sait que la collectivité de rattachement est le financier de l'établissement public, il est indispensable qu'elle sache à travers la CRC la régularité de la gestion qui y est réservée.

Le rapport d'observations définitives est également transmis au représentant de l'Etat et au trésorier-payeur général. Il est communicable, accompagné des réponses précitées aux tiers. La difficulté qui se présente est que l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale dès qu'elle tient sa première réunion -alors même qu'à supposer qu'elle n'ait pas encore donné son point de vue sur ledit rapport d'observations (qui est susceptible de rectification)-, le rapport est communicable et publiable.

En période électorale, les rapport d'observations ne peuvent être publiés ni communiqués à leurs destinataires ou à des tiers à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au

cours duquel il doit procéder à des élections pour la collectivité territoriale concernée et ceci, jusqu'au lendemain du premier tour de scrutin où l'élection est acquise. Même si l'article L. 241-11 du CJF traite spécifiquement des observations définitives, il ne mentionne pas la qualité des observations qui figurent au rapport. La pratique des CRC tend à être stricte dans la mise en œuvre de ces dispositions définitives dont elles estiment qu'elles s'appliquent aussi bien aux observations définitives qu'aux observations provisoires. Cependant, dès que le rapport d'observations définitives a fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour des assemblées délibérantes concernées pour une réunion qui se tient avant la date fixée par le CJF, les CRC considèrent que le document est communicable aux tiers. Or il se trouve que le rapport d'observations de la CRC est susceptible de recours entre autres pour cause d'erreur ou d'omission matérielle et qu'il est important de fixer un délai suffisant après la notification du rapport aux concernés pouvant permettre l'examen d'éventuels recours avant de les communiquer aux tiers même si cette notion d'erreur matérielle n'est pas codifiée et même si elle ne peut être effective qu'après avis du ministère public. Aussi, les personnes concernées par le rapport d'observations définitives disposent d'un droit à rectification. En effet la CRC statue dans les formes prévues aux articles L. 241-13 et L.241-14 du CJF sur toute demande de rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause- article 243-4 du CJF-. Sur le fond, ces dispositions ouvrent un nouveau droit à rectification des observations définitives, distinct du droit lié à l'erreur ou à l'omission matérielle puisque les décisions de rejets sont désormais susceptibles de recours devant le juge administratif. Il y a également une divergence quant à l'interprétation que les CRC se font du droit à rectification puisque certaines estiment qu'il n'est pas limité à la seule rectification d'erreurs matériellement inexacts alors que d'autres estiment le contraire.

Section 3 : La répartition de compétence entre le juge des comptes et le ministre des finances ou la théorie du « ministre juge »

Le ministre des finances joue un rôle non négligeable dans le fonctionnement des juridictions financières mais aussi quant aux suites à donner à certaines condamnations pécuniaires.

Le fonctionnement : le ministre des finances participe à la nomination dans les hautes fonctions au sein des juridictions financières, il est aussi chef du réseau des comptables publics.

Les condamnations pécuniaires : en effet les comptables publics constitués en débet soit par jugement d'une juridiction financière, soit par arrêté du ministre dont ils relèvent ou du ministre des finances peuvent obtenir remise gracieuse des sommes mises à leur charge en vertu de l'article 60-IX de la loi du 23 février 1963. La remise gracieuse relève de la compétence

exclusive du ministre des finances. Le montant des débet s faisant l'objet de remise gracieuse est en général supporté par le budget de l'Etat, la majorité des comptables des collectivités territoriales étant des agents des services déconcentrés du trésor. On sait que c'est un instrument massivement employé au bénéfice du comptable. D'une part, la quasi-totalité des débet s donne lieu à une remise gracieuse partielle ou totale, et d'autre part, celle-ci ne laisse à la charge du comptable, selon différentes études que ³⁴2 à 5 % des sommes totales.

Il se pose alors deux problèmes :

-le premier lié à l'autorité du juge : le juge des comptes ne peut pas ne pas se demander quelle est l'autorité de ses jugements si le ministre des finances a le pouvoir d'en annihiler la substance des effets. A cela, on pourra dire que le débet, goûté par les comptables auxquels il s'adresse a un effet dissuasif, pédagogique et d'exemplarité. C'est une exigence de vigilance mais aussi un rappel à l'ordre. La constitution d'une jurisprudence dans laquelle les instruments de diffusion se sont indubitablement développés ces dernières années à contribué à réguler le système ;

-le deuxième problème est d'ordre financier : si le débet est la sanction d'une perte, la remise gracieuse laisse la perte à la charge de la collectivité publique. Le décret de 1964 distingue alors les cas où le débet afférent à des deniers publics locaux est imputable à l'Etat et celui où il est imputable à la collectivité locale. Depuis quelques années déjà, la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) et les juridictions financières s'efforcent de régler deux difficultés liées à ce dispositif lorsque la charge de la remise gracieuse est reportée sur l'Etat : d'abord le risque d'un enrichissement sans cause de la collectivité en cas de remise gracieuse de débet pour dépense simplement irrégulière lorsqu'il y a eu quand même un service fait et que l'irrégularité est en général imputable principalement à l'ordonnateur. Ensuite, le risque aggravé par la disposition qui prévoit la nécessité d'un avis conforme de l'organisme notamment de son assemblée délibérante en cas d'imputation de la charge audit organisme. Il y a donc un problème d'équité à résoudre par un plafonnement ou une limitation des effets du débet lorsqu'il y a simplement dépense irrégulière.

La triple fonction traditionnelle du ministre des finances : il est l'autorité hiérarchique du réseau des comptables. Ce rôle de « ministre-juge » qui est une autorité régalienn e ne correspond plus au besoin de la réalité administrative de l'époque actuelle. Il ne s'agit pas de douter de la bonne foi du comptable ou encore de certaines circonstances qui, logiquement seraient susceptibles de plaider pour une remise gracieuse en faveur du comptable mais, il est indéniablement insoutenable que le ministre soit encore juge en dernier ressort des jugements du juge des comptes. Aussi, l'idée selon laquelle le juge administratif, juge des décisions du ministre des

³⁴Sous la direction de Guy Orsani et Alain Pichon, Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20^e anniversaire, LGDJ, Paris, 2004, p. 76

finances exercerait un pouvoir de régulation lui permettant d'être le vrai juge supérieur de la faute des comptables se heurte à la réalité car il est douteux qu'une décision de remise gracieuse fasse l'objet d'un recours. Pour pallier cette difficulté, le législateur par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 relative à la loi de finances rectificative pour 2006 a modifié les dispositions de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 en vue de permettre au juge financier d'apprécier la force majeure susceptible d'alléger la situation du comptable en cause dans une instance.

Section 4 : Les exigences du droit européen : l'obligation d'une audience publique

La cour européenne des droits de l'homme (CEDH) par l'arrêt ³⁵Martinie c/ France du 12 avril 2006 fait de l'audience publique une exigence pour la mise en débet des comptables patents ; ceci en vue d'un procès équitable définie par l'article 6-1 de la CEDH. Du fait que la CEDH est de valeur juridique supérieure au Code des juridictions financières, des conséquences doivent être tirées de cet arrêt. Ainsi, par ³⁶instruction n° 610 du 16 mai 2006 du premier président de la CC, quatre principes sont posés:

- les exigences de l'article 6-1 s'appliquent à la mise en débet de tous les comptables et à l'examen des recours tendant à la réformation des débet notamment les appel et révision ;
- une audience publique doit être organisée, dans les conditions prévues par le code pour les gestions de fait et les amendes, avant toute mise en débet ou toute décision portant sur un débet ;
- les rapports ainsi que les conclusions du ministère public sont communicables aux parties avant l'audience ;
- le rapporteur et le représentant du ministère public ne peuvent ni participer, ni assister au délibéré en matière juridictionnelle, c'est-à-dire y compris pour le délibéré des dispositions provisoires.

On voit manifestement une volonté qui va plus loin que l'arrêt Martinie en vue de parvenir à la définition d'une procédure homogène et cohérente Sans distinction du niveau hiérarchique du comptable, l'existence ou non d'un appel ou encore l'étendue des pouvoirs d'investigation du rapporteur. Aussi, il va falloir modifier le CJF pour y intégrer l'extension de la procédure à l'ensemble de la procédure juridictionnelle, des règles prévues actuellement pour les gestions de fait et les amendes. Il est aussi possible de réorganiser de façon plus profonde les procédures destinées à sécuriser et simplifier ces matières afin de respecter une durée raisonnable des procédures qui est une autre exigence de la CEDH.

³⁵ Source : <http://www.curia.eu.int>

³⁶ Article 15, n° 47, juin 2006, p. 3

Section 5 : L'antinomie du rôle de certains acteurs des CRC

Les pouvoirs dont disposent le contre-rapporteur et le commissaire du gouvernement sont susceptibles de mettre en doute l'égalité des parties devant les instances.

Paragraphe 1 : La collégialité

Le fait que toute décision de la CRC soit prise collégalement constitue, pour le contrôlé, une garantie de ce que les propositions du magistrats instructeur, arrêtées par lui seul à l'issue de ses investigations, seront passées au crible avant de devenir les observations de la CRC. La collégialité sert donc à demander plus de précisions et à évoquer la jurisprudence passée sur des cas similaires car en formation de délibéré, les rapports d'instruction sont examinés et au nom de la fierté professionnelle à défendre, la meilleure garantie est la qualité du travail. Ce pendant l'immensité du pouvoir dont jouit un rapporteur est tel qu'il peut décider de se taire en formation de délibéré. Dans ce cas, un rapport creux débouchera nécessairement sur des observations creuses puisque, sauf la désignation d'un contre-rapporteur ou même d'un expert, il est difficile de combler les lacunes ni même s'assurer que le contrôle effectué a été pertinent. En effet, lors des contrôles, le magistrats rend compte de ce qu'il a vu mais qu'en est-il de ce qu'il a choisi de ne pas regarder et surtout de l'exactitude de ce qu'il a rapporté ?

Paragraphe 2 : Le commissaire du gouvernement et son rôle « ambiguë »

Sa fonction principale est de conclure c'est-à-dire d'émettre une opinion fondée en droit, écrite sur les rapports présentés par les magistrats instructeurs à la collégialité. Les problèmes juridiques complexes font l'objet d'une coordination entre commissaires du gouvernement, le procureur général près la CC, pouvant de par sa position quasi hiérarchique vis-à-vis d'eux, orienter leur action en leur demandant de prendre telle ou telle position et notamment sur l'examen de la gestion où il n'existe pas de références indiscutables sur lesquelles il puisse fonder sa position. En théorie, le commissaire du gouvernement ne prend pas part au délibéré de la juridiction pour ce qui concerne le vote. Par tradition dans les CRC, il y prend part pour compléter ses conclusions écrites par des observations orales, ce qui est un déséquilibre pour l'équité devant une juridiction. Il faut noter que depuis l'arrêt Martinie, le commissaire du gouvernement ne prend plus part au délibéré en matière juridictionnelle. Il s'agit désormais d'une exigence qui doit figurer dans la rédaction du jugement. Cependant, le souhait est de voir cette évolution positive se généraliser dans les autres matières notamment à l'examen de la gestion.

Au terme de notre travail, il est important de souligner que la création des CRC, instituées par la loi n°82.213 du 02 mars 1982 a été une idée légitime et juste de la part du législateur. Légitime parce qu'en tant que représentants de la nation, les législateurs se devaient de mettre en place dans le cadre de la décentralisation une institution susceptible de faire le contrepoids à la liberté conférée aux collectivités territoriales en vue de garantir la légalité des actes et le bon usage des deniers publics locaux. Elle est juste car l'existence des CRC s'est révélée indispensable puisqu'elles constituent le baromètre de la bonne gestion publique locale. Une gestion qui souffre encore, selon les enquêtes menées d'une insuffisance en transparence, du fait d'un déficit de maîtrise des outils y relatifs.

Les CRC ont permis un recadrage de la gestion publique locale. D'ailleurs, beaucoup d'élus ont la conviction que l'existence des CRC a été d'un grand apport dans la bonne qualité de la gestion des collectivités territoriales.

Des nécessités de perfection se sont présentées au fil des années tant dans l'organisation que dans le fonctionnement mais aussi dans les procédures des CRC. Elles ont conduit à des ajustements importants mais il existe encore des imperfections. En effet, les collectivités territoriales ont su s'adapter aux CRC mais leur évolution implique une adaptation constante et évidente. A titre illustratif, la question de la compétence territoriale des chambres se pose et il est important que des réflexions soient menées en vue de la trancher.

La combinaison du développement de la France avec l'évolution constante de l'administration publique locale entraîne le besoin permanent d'une adaptation des CRC aux réalités administratives locales. Toutefois ces ajustements et adaptations ne peuvent avoir les résultats escomptés que si des moyens suffisants, au regard des besoins des CRC sont mis en place afin de leur permettre de mieux remplir leurs missions.

ANNEXES

Liste des annexes

- 1- ANNEXE 1 : BIBLIOGRAPHIE
- 2- ANNEXE 2 : QUESTIONNAIRES
- 3- ANNEXE 3 : LISTES DES SIGLES UTILISES
- 4- ANNEXE 3 : LISTES DES PERSONNALITES RENCONTREES

ANNEXE 1

BIBLIOGRAPHIE

.OUVRAGES

- Maritza Rigou, Eric Thévenon** ; préf. **Christian Descheemaeker, Jean-René Farthouat**, *Bilan des observations et contrôles des chambres régionales des comptes* : édition 1999, Voiron : La lettre du cadre territorial, 1999, 170 p.
- Maritza Rigou, Eric Thévenon** ; préf. **Christian Descheemaeker, Jean-René Farthouat**, *Bilan des observations et contrôles des chambres régionales des comptes* : édition 2000, Voiron : La lettre du cadre territorial, 2000, 194 p.
- Maritza Rigou, Eric Thévenon** ; préf. **Christian Descheemaeker, Jean-René Farthouat** *Bilan des observations et contrôles des chambres régionales des comptes* : édition 2001, Voiron : La lettre du cadre territorial, 2001, 326 p.
- Maritza Rigou**, *Les chambres régionales des comptes : examen de la gestion dans le secteur public local*, Litec, Paris, 2002. - 185 p.
- Cour des comptes**, *Les chambres régionales des comptes*, Cour des comptes, Paris, 1999, 14 p.
- Guy Piolé**, *Les chambres régionales des comptes*, LGDJ, Paris, 1999, 113 p.
- Sous la direction de **Guy Orsoni, Alain Pichon**, *Les chambres régionales et territoriales des comptes : 20ème anniversaire*, LGDJ, Paris, 2004, 215 p.
- Jean Raynaud**, *Les contrôles des Chambres régionales des comptes : guide pratique des finances locales*, Sorman, Paris, 1997, 220 p.
- Jacques Magnet**, *La Cour des comptes : les institutions associées et les chambres régionales des comptes 5e éd.*, Berger-Levrault, Paris, 2001, 382 p.
- Jacques Magnet**. *La Cour des comptes : les institutions associées et les chambres régionales des comptes 4e éd.*, Paris, Berger-Levrault, 1996, 365 p .
- Cour des comptes**, *Cour des comptes et chambres régionales des comptes*, Cour des comptes, Paris, 1998. - pag. mult.
- Dominique DOUAY** ; préf. **Christian Descheemaeker**, *Les chambres régionales des comptes : guide du justiciable et du contrôlé*, Agorel, Paris, 1995, 287 p.
- Mireille Berbari, Serge Briand, Jean-Eric Callon** *Délégation de service public : notion, passation, exécution, contentieux administratif, contentieux pénal, contrôle des chambres régionales des comptes*, Litec, Paris, 2000, 226 p.
- Jean Raynaud, Jean-Yves Bertucci**, *Les juridictions financières*, PUF, Paris 2003, 127 p .
- Bénédicte Boyer, Régis de Castelnau**, *Portrait des chambres régionales des comptes*, LGDJ, Paris, 1997, 219 p.
- Chambre régionale des comptes d'Alsace** *Rapport d'activité 2005*, CRC, Strasbourg, 2006,36 p.

.RAPPORTS ET ETUDES

- Pierre Faisandier**, *La vérification des comptes des délégations par les chambres régionales des comptes*, Institut de la gestion déléguée, Paris, 1999, 83 p.
- Jacques Oudin** rapp. ; **Amoudry** , prés. ;
Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale : rapport d'information sur les chambres régionales des comptes, Sénat, Paris, 1998, 275 p.

.ARTICLES

- Bernard Poujade** *50 [cinquante] questions sur le contrôle de gestion exercé par les chambres régionales des comptes*, Le courrier des maires, n°150, septembre 2002, p. 43-53
- Samuel Dyens**, *50 questions sur la chambre régionale des comptes et les élus*, Le Courrier des maires et des élus locaux, n° 185 , novembre 2005, p. 119-136
- Concours interne d'entrée, *Bilan d'activité des chambres régionales des comptes*, IGPDE, tome 2, n°6, 2001, fiche d'actualité, p. 757-763.

- Francis Chauvin et Hervé Rihal**, *Chronique de l'administration*, Revue française d'administration publique, n° 100, octobre-décembre, 2001, p. 739-750
- Gaël Bouquet**, « *La fourniture d'électricité des entreprises locales de distribution hors de leur zone de desserte après la loi du 9 août 2004* », L'Actualité juridique (AJDA), n° 17, 2 mai 2005, p. 922-926.
- Gilles Miller**, « *La gestion de fait à travers la jurisprudence récente des chambres régionales des comptes* », L'Actualité juridique (AJDA), n° 18, 15 mai 2006, p. 969-974.
- Michel de Guillenchmidt**, « *La loi du 21 décembre 2001 : une avancée en matière de procédure devant les juridictions financières* », Les Petites affiches, n°70, 8 avril 2002, p. 8-13.
- Danielle Lamarque et Gilles Miller**, « *La loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la cour des comptes et ses textes d'application : missions, compétences, procédures* », L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 10, 16 septembre 2002, p. 740-747.
- Jean-Bernard Mattret**, « *La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des Comptes* », Revue française de finances publiques, n° 77, mars 2002, p. 251-257.
- Marc Larue**, « *La réforme des chambres régionales des comptes* », Revue générale des collectivités territoriales », n°21, janvier-février 2002, p. 32-42. **Pierre Mouzet**, « *Le Conseil d'Etat et le contrôle budgétaire des collectivités territoriales* », Revue française de droit administratif (RFDA), n° 4, juillet-août 2003, p. 741-750.
- Pierre Mouzet**, « *Le contrôle budgétaire des collectivités locales dans la jurisprudence du Conseil d'Etat* », La revue du Trésor, n° 8-9, août-septembre 2002, p. 533-539.
- Jean-Luc Bœuf et Vincent Potier**, « *Le contrôle de gestion des collectivités locales : chambres régionales des comptes 2004* », La Gazette des communes, des départements, des régions, n° 10/1732, cahier détaché n°2 , 8 mars, 2004, p. 205-252.
- Thibaut Célérier**, « *Le contrôle des actes de la chambre régionale des comptes par le juge administratif* », Les petites affiches, n°89, 27 juillet 1998, p. 9-15.
- Danièle Lamarque et Gilles Miller**, « *Le contrôle des établissements publics de santé par les chambres régionales des comptes* », L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 15, 21 avril , 2003, p. 776-783
- Danièle Lamarque et Gilles Miller**, « *Le contrôle des fonds européens par les chambres régionales des comptes* », L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 1, 20 janvier 2002, p. 25-32.
- Jean-Yves Bertucci**, « *Le droit de contrôle des juridictions financières* », Revue française de finances publiques, n° 75, septembre 2001, p.95-102.
- Christian Descheemaeker**, « *Le nouveau régime des délégations de compétence de la Cour des comptes aux Chambres régionales des comptes* », Revue française de finances publiques, n° 82, 2003, juin, p.173-183
- Pierre-Louis Mariel et Alain Thébault**, « *Le Trésor public au service des collectivités locales : un partenariat à forte valeur ajoutée* », Revue française de finances publiques, n° 81 , 2003, mars , p. 267-282
- Philippe Blachère**, « *Les avis de la Chambre régionale des comptes devant le juge administratif* », Les petites affiches, n°236, 26 novembre 1999, p.10-14.
- Michel Bouvier**, « *Les chambres régionales des comptes* », Après-demain, n° 426-427, juillet-septembre 2000, p. 28-33.
- Gilles Muller et Christian Michaut**, « *Les chambres régionales des comptes : "procès équitable ou réquisitoire"* », Les Petites affiches, n°99, 18 mai 2001, p.4-13.
- Danièle Lamarque et Gilles Miller**, « *Les chambres régionales des comptes et la fiabilité des comptes locaux* », L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 32, 2003, 29 septembre, p. 1708-1714

- Jean-Christophe Lapouble**, « *Les chambres régionales des comptes et la gestion des clubs sportifs* », L'actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 20, 25 novembre 2002, P. 1260-1266
- Daniele Lamarque et Gilles Miller**, « Les chambres régionales des comptes et le juge judiciaire », L'Actualité juridique droit administratif (AJDA), n° 6, 20 juin 2000, pp. 513-525.
- Gilles Miller**, « *Les chambres régionales des comptes et le silence : essai sur les observations de gestion non formulées et sur la "jurisprudence négative" des chambres régionales et territoriales des comptes* », L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 37, 2005, 31 octobre, p. 2059-2063.
- Alain Roux**, « *Les enjeux contemporains de la certification des comptes des entreprises* », Revue française de finances publiques, n° 85, 2004, février, p. 29-38.
- Danièle Lamarque et Gilles Miller**, « *Les enquêtes communes des juridictions financières* », L'Actualité juridique. Droit administratif (AJDA), n° 14, 2005, 11 avril, p. 766-769.
- Jean-Christophe Duchon-Doris**, « *Les pouvoirs de la Chambre régionale des comptes en matière de contrôle budgétaire : conclusions sur Cour administrative d'appel de Marseille, 1er juillet 1999* », Revue française de droit administratif, n°1, janvier-février 2001, p. 155-168
- Christian Colin**, « *Les sociétés d'économie mixte* », La Revue du Trésor, n° 10, 2005, octobre, p. 526-533.
- Didier Gory, « *Nouvelles technologies, nouveaux contrôles* », La revue du Trésor, n°8-9 août-septembre 1998, p.475-478.
- Jean-Luc Boeuf et Vincent Potier**, « *Une année d'activité des chambres régionales des comptes* », La Gazette des communes, des départements, des régions, n°9/1395, 3 mars 1997, fascicule n° 2, p. 103-150.

.DOCUMENTS DE TRAVAIL

- Cour des comptes**, *Annuaire des chambres régionales et territoriales des comptes 1999*, Cour des comptes, Paris, 1999, 146 p.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 1995*, Journal officiel, Paris 1997, 391 p.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 1996*, Journal officiel, Paris, 1998, 391 p.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 1997*, Journal officiel, Paris 1999, 453 p.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 1998*, Ed. des Journaux officiels, Paris, 2000.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 1999*, Ed. des Journaux officiels, Paris, 2001.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 2000*, Ed. des Journaux officiels, Paris, 2002.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières*, Ed. des Journaux officiels, Paris, 2004.
- Cour des comptes**, *Arrêts, jugements et communications des juridictions financières, 2003*, Ed. des Journaux officiels, Paris, 2005, 547 p.

.SEMINAIRES ET COLLOQUES

Séminaire « *Contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités territoriales soumises aux contrôles des chambres régionales des comptes* » de Strasbourg, 16 et 17 octobre 1997 / Chambres régionales des comptes, Journal officiel, 1997, Paris, 116 p.

Colloques « *Démocratie locale et chambres régionales des comptes* », 27 juin 1997, compte rendu des débats / Cour des comptes, chambres régionales des comptes, Journal officiel, Paris, 1997, 124 p.

Colloque « *le rôle du comptable public* » organisé par la chambre régionale des comptes du Poitou-Charentes, le tribunal administratif et la faculté de droit de Poitiers à l'occasion des vingt ans des chambres régionales et des cinquante ans des tribunaux administratifs, 28 novembre 2003, **Bernard Limal** et **Béatrice Lagarde**, « *Le risque financier, quel équilibre entre contrôle a posteriori et prévention ?* », La Revue du Trésor, n° 7, Poitiers, juillet 2004, p. 435-438.

.SITES INTERNET

www.ccomptes.fr

www.legifrance.gouv.fr

[Http://www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int)

ANNEXE 2

Questionnaire CRC

Cocher la réponse que vous avez choisie ou écrivez votre réponse.

1-Comment qualifierez-vous l'existence des C.R.C ?

2-Pour quelles raisons ?

3-Vous paraissent-elles efficaces ?

Oui non

4-Quelle est la nature des observations les plus fréquentes que vous formulez à l'encontre des communes ?

5-Quelles statistiques pouvez-vous en dresser ?

6-Comment voyez-vous le volume du travail actuel à la C.R.C ?

7-Pensez-vous que l'effectif des rapporteurs de la C.R.C est suffisant pour traiter tous les dossiers à temps ?

Oui non

8-Quelles améliorations souhaitez-vous pour les C.R.C ?

9-Pratiquez-vous des journées « portes ouvertes » ?

10-Si oui, quelle en est la périodicité ?

11-Que pensez-vous des différentes procédures actuelles devant la C.R.C ?

12-Comment évaluez-vous votre travail et quels en sont les critères ?

13-Jugez-vous votre propre évaluation satisfaisante ?

Oui non

14-Si non, comment l'améliorer ?

15-Quel bilan tirez-vous de l'action des C.R.C ?

16-Pensez-vous que les compétences des C.R.C sont adaptées aux réalités des administrations locales ?

Oui non

17-Rencontrez-vous des difficultés pour exécuter vos missions ?

Oui non

18-Si oui, quelle est la nature des difficultés rencontrées ?

19-Comment qualifierez-vous vos relations avec les collectivités territoriales ?

Très bonnes bonnes mauvaises très mauvaises

20-Selon vous les compétences territoriales nécessitent-elles des améliorations ?

Oui non

21-Quelles sont les statistiques d'exécution des observations des C.R.C par les collectivités territoriales ?

22-Allez-vous vers les collectivités territoriales ?

Oui non

23-Les suites données par les collectivités territoriales à vos avis ou observations vous paraissent-elles satisfaisantes ?

Oui non

24-Si non, comment les améliorer ?

25-Comment voyez-vous la gestion des Collectivités territoriales ?

Très orthodoxe orthodoxe opaque très opaque

26-Quels sont, selon vous, les principaux facteurs de bonne gestion des collectivités territoriales ?

27-Quels sont, selon vous, les principaux facteurs de difficulté de gestion des collectivités territoriales ?

28-Pensez-vous que les collectivités territoriales comprennent le bien fondé de l'existence des C.R.C ?

29-Quel regard portez-vous sur les collectivités territoriales ?

30-Vous sentez-vous suffisamment préparé et formé pour juger les comptes publics locaux ?

31-Combien de temps encore souhaitez-vous travailler à la C.R.C ?

Questionnaire collectivités territoriales

Cocher la réponse que vous avez choisie ou écrivez votre réponse.

1/ Quels sont vos rapports avec la chambre régionale des comptes ?

Très bons bons pas très bons mauvais

2/ Aimeriez-vous que vos rapports avec la CRC changent ?

Oui non

4/ La C.R.C est-elle

Très utile utile assez utile inutile

6/ Avez-vous déjà participé à une journée « portes ouvertes » de la C.R.C ?

Oui non

7/ Si oui, vous a-t-elle paru

Très intéressante intéressante plutôt pas intéressante pas intéressante du tout

10/ Votre collectivité territoriale a-t-elle déjà été mise en demeure par la C.R.C en contrôle budgétaire ?

Oui non

11/ Est-ce que les avis ou observations de la C.R.C sur votre collectivité territoriale vous paraissent

Très adaptés adaptés pas toujours adaptés pas du tout adaptés

12/ Demandez-vous conseil à la C.R.C pour l'amélioration de la gestion de votre collectivité ?

Oui non

15/ En dehors des avis et observations de la C.R.C, souhaitez-vous qu'elle vous serve de conseil ?

Oui non

13/ Quel bilan tirez-vous des interventions de la C.R.C ?

14/ La C.R.C est-elle une immixtion dans vos comptes en tant qu' élu ?

16/ Quelle amélioration souhaiteriez-vous dans la procédure devant la CRC ?

17/ Pensez-vous que les jugements, avis ou observations de la C.R.C vous permettent de mieux gérer ?

Oui non

18/ Quelle est la nature des actes que la C.R.C rend le plus souvent sur votre collectivité ?

20/ Souhaitez-vous une modification de la compétence territoriale des CRC ?

ANNEXE 3

LISTE DES SIGLES

| | |
|---------|--|
| ACCORD | - application informatique permettant la dématérialisation du circuit de la dépense publique et donc l'accélération des délai de paiement |
| BOP | - budget opérationnel de programme |
| C.C | -cour des comptes |
| CDBF | -cour de discipline budgétaire et financière |
| DGCL | -direction générale des collectivités locales |
| CE | -conseil d'Etat |
| CEDH | -convention européenne des droits de l'homme |
| CEDH | -cour européenne des droits de l'homme |
| CGCT | -code général des collectivités territoriales |
| CJF | -code des juridictions financières |
| CNE | -commission nationale d'évaluation |
| C.R.C | -chambres régionales des comptes |
| C.R.T.C | -chambres régionales et territoriales des comptes |
| CSCRC | -conseil supérieur des chambres régionales des comptes |
| CTC | -chambres territoriales des comptes |
| DGCP | -direction générale de la comptabilité publique |
| « 3 E » | -économie- efficience et efficacité |
| E.N.A | -école nationale d'administration |
| EURORAI | -organisation européenne des institutions régionales de contrôle externe des finances publiques |
| GIP | -groupements d'intérêts publics |
| HELIOS | -programme de la direction générale de la comptabilité publique visant à refondre les applications informatiques de la gestion du secteur public local en une application unique |
| HLM | -habitation à loyer modéré |
| LOLF | -loi organique relative aux lois des finances |
| M14 | -circulaire relative au budget et à la comptabilité des communes et leur établissements publics |
| M52 | -circulaire relative au budget et à la comptabilité des départements |
| MEC | -mission d'évaluation et de contrôle |
| NCP | -nouveau code pénal |

| | |
|------|---|
| NDL | -application informatique d'utilisation interministérielle |
| PAP | -programme annuel de performance |
| PGT | -paierie du trésor- chargé d'apporter des informations et soutiens au réseau dans la promotion des moyens automatisés de en paiement, tout menant études et analyses sur le sujet |
| T.A | -tribunal administratif |
| TPG | -trésorier payeur général |
| RAP | -rapport annuel de performance |
| REP | -recours pour excès de pouvoir |
| RFFP | -revue française des finances publiques |

ANNEXE 4

COLLECTIVITES TERRITORIALES

Conseil Régional :

*Monsieur Adrien ZELLER, Président du conseil régional de l'Alsace
Directeur général des services du conseil régional de l'Alsace*

Conseil général

Monsieur Philippe RICHERT, Président du conseil général du Bas-Rhin

Communauté urbaine de la ville de Strasbourg :

*Monsieur Robert GROSSMAN, Président de la Communauté urbaine de la ville de
Strasbourg*

Municipalité de la ville de Strasbourg :

Fabienne KELLER, Municipalité de la ville de Strasbourg

ADMINISTRATION D'ÉTAT

Chambre régionale d'alsace :

Monsieur Olivier ORTIZ, Président de la CRC d'alsace ;

Monsieur Roberto SCHMIDT, Président de section

Monsieur René NIERENGARTEN, Commissaire du gouvernement.