

LES CONTROLES DU JUGE FINANCIER

Le contrôle budgétaire

Qui sont les juges financiers ?

- La Cour des comptes depuis 1807
- La cour de discipline budgetaire et financiere depuis 1948
- Les chambres regionales des comptes depuis 1982 (decentralisation)

Qui fait quoi?

La Cour des comptes:

- Services de l'Etat, établissements publics nationaux, organismes de sécurité sociale
- Juge d'appel des CRC

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF):

- sanctionne les irrégularités financières des ordonnateurs non élus (sauf 3 exceptions)

Les Chambres régionales des comptes:

- Secteur public local (régions, départements, communes et leurs satellites, établissements publics locaux)
- Universités, Lycées, Collèges, OPHLM,
- Sociétés d'économie mixte, Associations
- CCI, Chambres des métiers, Chambres d'agriculture

Les Chambres régionales des comptes (CRC)

- Magistrats assermentés
- Un ministère public (procureur financier)
- Garantie d'indépendance (inamovibilité)
- Une CRC par région

Les contrôles des CRC sur la gestion publique locale

Contrôle budgétaire

Contrôle juridictionnel

Examen de la gestion

Le contrôle budgétaire

- Saisine de la CRC par le préfet
(ou par le créancier si dépense obligatoire)
- Avis de la CRC dans le délai d'un mois
- (rapidité de la procédure)

- Procédure budgétaire (prévision et autorisation
 - budget non adopté
 - budget adopté en déséquilibre
- L'exécution budgétaire
 - compte administratif non adopté ou non transmis
 - compte administratif déficitaire
 - l'acquittement des dépenses obligatoires

- Les actes des collectivités territoriales sont exécutoires de plein droit depuis la loi de décentralisation de 1982
- Mais, « il n'y a pas de liberté sans contrôle »
- Principe de sincérité : « équilibre réel »
- La CRC émet des avis qui comportent des propositions
Si ces avis sont rendus en la forme quasi juridictionnelle, ils sont considérés par la jurisprudence comme des actes préparatoires à des décisions de la collectivité ou du préfet

- Ils ne peuvent faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif (T.A) sauf « avis négatifs »
- Ils sont suivis d'un acte administratif (sauf « avis négatif » : arrêté du préfet, qui peut être attaqué en annulation devant le T.A
- Jurisprudences dès 1983, et 30 janvier 1987, CE département de la Moselle
- Si le préfet s'écarte des propositions de la CRC (très rare) il assortit sa décision d'une motivation explicite.
- Il règle le budget sous forme d'arrêté

- Le contrôle est provoqué par le préfet dans tous les cas de saisine, mais aussi par le comptable ou par une personne « ayant intérêt » dans le cas de dépense obligatoire (Compétence liée du préfet)
- Le préfet doit saisir la CRC et non le tribunal administratif
- Initialement, le cadre juridique manquait de précisions, aussi les 2 saisines paraissaient possibles, et dans certains cas les deux juridictions étaient saisies.

- Le Conseil d'Etat a clarifié le dispositif :
 - . pour une saisine relative à l'article 1612-5(budget en déséquilibre) CE 23 décembre 1988, département du Tarn : préfet doit d'abord saisir CRC, mais si abstention de celui-ci un requérant peut attaquer le budget litigieux pour illégalité devant le TA ;
 - . cette position a été retenue aussi dans l'arrêt commune de Gardonne dans le cadre de l'article L 1612-15 (dépense obligatoire) ; le refus d'inscrire la somme en dépense obligatoire est susceptible de provoquer un recours en annulation devant le TA

- La procédure est contradictoire, avec des particularités selon les types de saisine

Les questions préliminaires dans l'ordre suivant :

- Le désistement
- La compétence
- Le non lieu
- La recevabilité

**Budget non adopté ou voté en
retard**

Art. L. 1612-2

- Budget principal et budgets annexes

Adoption du budget avant le 31 mars, ou avant le 15 avril de l'année du renouvellement des organes délibérants

Préfet saisi sans délai (15j après) la CRC. Il joint à la saisine l'ensemble des informations et documents.

Il en informe la collectivité et le comptable public

- A compter de la saisine de la CRC et jusqu'au règlement du budget par le représentant de l'Etat, l'assemblée délibérante ne peut adopter de délibération sur le budget en cours, sauf si le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars des informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, après leur communication, l'organe délibérant dispose de 15 jours pour arrêter le budget.

- En l'absence de communication de ces informations, le préfet ne peut saisir la CRC de ce retard (CRC Ile de France, 24 mai 1984 Cne de Lognes), et la preuve de la communication en temps utiles lui incombe (CRC Bourgogne, 23 mai 1984, Syndicat d'assainissement de Viserny, CRC Auvergne, 22 mai 1985, Cne de Viscontat)

- Le représentant de l'Etat doit motiver sa saisine, sinon celle-ci peut être déclarée irrecevable (CRC Ile de France 5 novembre 1992)
- Effets de la saisine : dessaisissement des pouvoirs budgétaires de l'assemblée délibérante, mais poursuite des actes de gestion nécessaires au fonctionnement de la collectivité. La saisine concerne également les budgets annexes dotés de la seule autonomie financière.

- Délais : la saisine peut être effectuée quel que soit le délai écoulé (CRC Basse Normandie 27 juillet 1984, OPHLM Cté urbaine de Cherbourg. Toutefois, lorsque la saisine intervient après la clôture de l'exercice correspondant au budget concerné, elle est frappée d'irrecevabilité par toutes les CRC.
- S'il ya un projet de budget, la CRC, après vérification, peut s'appuyer sur celui-ci.

Inscriptions budgétaires retenues par la CRC :

- fonctionnement
- investissement

Le préfet règle le budget dans un délai de 20 j

- Déroulement de la procédure
- Saisine – Lettre à la collectivité – Délai de vote dépassé ou non
- Avis CRC et propositions
- Notification préfet et collectivité
- Règlement du BP par le préfet

Budget en déséquilibre
art. L. 1612-4 et L.1612-5

L'article L.1612-4 définit le principe d'équilibre du budget :

- Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté au recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunts à échoir au cours de l'exercice.

L'article L. 1612-5 et la saisine du représentant de l'Etat

- Le représentant de l'Etat est tenu de saisir la CRC et non le TA, dans un délai de 30j à compter de la date de transmission du budget (LRAR)
- La saisine concerne le budget principal et les budgets annexes (principe d'unité budgétaire)
En conséquence, le déséquilibre d'un budget annexe implique de saisir la CRC de l'ensemble du budget de la commune.
- La saisine du Tribunal administratif pour annulation du budget, en raison, par exemple, des conditions de validité de son approbation, n'empêche pas la CRC de se prononcer sur la saisine du représentant de l'Etat (CRC Haute Normandie, 14 août 1990, Cne de Sotteville-sur-Mer)

- N'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent 'art. L 1612-6.
- A compter de la saisine de la CRC, et jusqu'au terme de la procédure, l'assemblée délibérante ne peut se prononcer en matière budgétaire.
- La CRC constate le déséquilibre et propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire par une nouvelle délibération de l'assemblée délibérante. Si les mesures prises sont insuffisantes, la CRC demande au préfet de régler le budget. Les budgets supplémentaires (BS) seront alors transmis par le préfet à la CRC et le compte administratif devra intervenir avant le vote du budget primitif suivant.

DEROULEMENT de la PROCEDURE

- . Budget équilibré
- . Budget non équilibré :
 - Avis CRC motivé :
- . Notification préfet et collectivité
 - Délai : 1 mois 8 jours
- . Délibération prise et transmise : oui ou non
 - Mesures suffisantes ou non
- . Avis CRC motivé et notifié
 - Si insuffisance mesures prises, préfet règle le budget

Compte administratif en déficit : art. L. 1612-14

- égal ou supérieur à 10% des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants
- 5% dans les autres cas

- Lorsque le budget a fait l'objet de mesures de redressement, transmission du budget primitif de l'exercice suivant à la CRC qui, au besoin, propose des mesures pour résorber le déficit.
- Aucun délai n'est imparti au représentant de l'Etat pour saisir la CRC
- Etendue et évaluation du déficit

- Auto-saisine de la CRC après un contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité
- Dans le cas d'une double saisine L. 1612-5 et L. 1612-14, la CRC peut déclarer ces deux saisines simultanément recevables (CRC Languedoc-Roussillon, 5 juillet 1990, Cne de Saint-Pierre-dels Forcats)
- Transmission du budget a pour effet de suspendre son exécution
- Plan de redressement proposé au besoin par la CRC

Déroulement de la procédure

- Saisine CRC par préfet
- Lettre collectivité
- Si déficit: avis CRC avec propositions et plan
- Notification préfet et collectivité
- Vote BP suivant transmis par le préfet
- Mesures suffisantes ou non
- Si oui: avis CRC constat, notification, plan achevé
- Si non: avis CRC, propositions et notification
- Budget réglé par préfet

Compte administratif rejeté
art. L. 1612-12

Déroulement de la procédure

- Saisine CRC par préfet et délibération rejetant le CA
- Conformité CG/CA
- Avis CRC de conformité ou de non conformité

Dépenses obligatoires :

art. L.1612-15

- « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.... »
- Qui peut saisir la CRC ?
 - le représentant de l'Etat
 - le comptable public
 - toute personne ayant un intérêt personnel, direct et certain

- Les motifs des saisines sont multiples :
 - règlement d'une créance revendiquée par un fournisseur ou un prestataire de service
 - mise en jeu de garantie d'emprunt
 - agent de la collectivité qui réclame des sommes dues
 - cotisations dues à un établissement public (nombreux exemples relatifs aux SDIS)
 - produits structurés...

- La demande doit être motivée et appuyée de toutes les justifications utiles (contrat, factures...) permettant d'apprécier l'exigibilité de la dette, la liquidation exacte des sommes dues.
- La déchéance quadriennale peut faire échec à la demande d'inscription des crédits

- Contenu de l'avis

La CRC se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense :

- lorsque les crédits correspondants sont inexistants ou insuffisants

- mais aussi lorsque les crédits nécessaires sont suffisants

- La dette doit être échue, certaine, liquide, non sérieusement contestée dans son principe et dans son montant en raison de la loi, d'un contrat, d'un délit ou de toute autre source d'obligations.

- La CRC met en demeure d'inscrire la somme
- Dette faisant l'objet d'une contestation sérieuse :
 - garanties d'emprunts
 - frais de fonctionnement classe maternelle école privée (commune avait dénoncé contrat d'association)
 - absence de convention entre deux établissements relative aux modalités de remboursements de certaines dépenses
 - ...
- La CRC constate que la créance revendiquée ne constitue pas une dépense obligatoire

Déroulement de la procédure

Art. L. 1612-15

**Le contrôle budgétaire
a été étendu aux établissements
publics d'enseignement ou de santé**

Autres attributions des CRC

- Trois catégories de décisions peuvent être soumises par le préfet à l'examen des CRC :
 - certaines règles fixant les modalités de répartition des contributions des communes au budget d'un syndicat dont elles sont membres (art. L. 5212 CGCT) ;
 - délibérations d'établissements publics sociaux ou médicaux-sociaux qui peuvent entraîner des dépenses de nature à menacer leur équilibre budgétaire ;
 - délibérations des sociétés d'économie mixte locales qui sont de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs collectivités territoriales... ou le risque encouru par la ou les collectivités ou leur groupement qui ont apporté leur garantie à un emprunt contracté par la société (art. L. 235-5 C. jur. fin.)

- De même, le directeur de l'Agence Régionale de Santé peut saisir la CRC lorsqu'il estime qu'une délibération prise par un établissement de santé peut entraîner des dépenses de nature à menacer son équilibre budgétaire.
- Les conventions relatives à des marchés ou à des délégations de service public peuvent être transmises par le préfet à la CRC qui rend un avis motivé dans lequel elle examine notamment les modalités de passation, l'économie générale de la convention ainsi que son incidence financière sur la situation de la collectivité ou de l'établissement concerné (art. R. 1411-6 CGCT).

Deux constats pour finir

- la sincérité budgétaire principe essentiel
- limites de l'action des juridictions financières