



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le contrôle de l'exécution du budget
(cours)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les contrôles administratifs	4
A - Le contrôle des ordonnateurs par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.....	4
B - Le contrôle exercé par les comptables publics	6
C - Les audits.....	7
D - Le contrôle de l'Inspection générale des Finances	8
E - Le contrôle économique et financier	9
II - Les contrôles juridictionnels.....	10
A - La Cour de discipline budgétaire et financière	10
1 - Les personnes justiciables de la CDBF.....	10
2 - Le déroulement de la procédure.....	10
3 - L'objet du contrôle	11
4 - Les sanctions	11
B - La Cour des comptes	12
1 - Le régime général de la responsabilité des comptables publics.....	12
2 - La nouvelle procédure de jugement des comptes.....	13
3 - Les missions non juridictionnelles de la Cour des comptes	14
III - Le contrôle parlementaire.....	16
A - Le contrôle en cours d'exécution budgétaire	16
B - Le contrôle a posteriori : la loi de règlement.....	17

INTRODUCTION

Traditionnellement, les contrôles en matière d'exécution budgétaire portaient sur la régularité des opérations de dépenses et de recettes. Mais du fait de la promotion par la LOLF de l'exigence de performance, de nouveaux contrôles sont apparus qui rapprochent le contrôle budgétaire du contrôle qui s'applique aux entreprises. L'introduction d'une culture basée sur la gestion amène, alors, à vérifier l'efficacité de l'exécution budgétaire. Par ailleurs, les contrôles opérés deviennent une source fondamentale d'information pour les gestionnaires publics, et permettent donc de vérifier si les objectifs assignés ont bien été atteints. Les contrôles opérés sont donc indissociables d'une logique de performance et de résultats.

Trois types de contrôles peuvent, alors, être relevés. Les premiers sont des contrôles de nature internes (I). Les différentes autorités qui pratiquent ces contrôles lors de l'exécution budgétaire relèvent toutes du ministre des finances. L'on trouve ainsi : le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, les comptables publics, l'Inspection générale des Finances, le contrôle économique et financier et divers services chargés de missions d'audit.

Les contrôles peuvent aussi être le fait des juridictions (II) : interviennent ici la Cour de discipline budgétaire et financière et la Cour des comptes. La première sanctionne les infractions aux règles du droit budgétaire et comptable commises par les ordonnateurs, quand la seconde exerce un contrôle juridictionnel des comptables publics. Notons que la Cour des comptes exerce aussi un contrôle de nature non juridictionnelle, en assistant, notamment, le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Enfin, existe un contrôle parlementaire (III) qui était traditionnellement limité, mais qui a été renforcé par la LOLF. Ce contrôle est opéré principalement par les commissions des finances des deux assemblées lors de l'exécution budgétaire, et au travers du vote de la loi de règlement une fois le budget exécuté.

I - LES CONTROLES ADMINISTRATIFS

Les différentes autorités qui pratiquent les contrôles internes lors de l'exécution budgétaire relèvent toutes du ministre des finances. L'on trouve ainsi : le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, les comptables publics, l'Inspection générale des Finances, le contrôle économique et financier et divers services chargés de missions d'audit.

A - Le contrôle des ordonnateurs par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Le contrôle budgétaire et comptable ministériel, appelé initialement « contrôle financier », a été créé par la loi du 10 Aout 1922 : chargé, au départ, de veiller à éviter les dépassements de crédits par rapport à l'autorisation budgétaire, il a progressivement évolué vers un contrôle de la régularité juridique des dépenses. Systématique et a priori, ce contrôle était jugé invasif et source de déresponsabilisation pour les gestionnaires publics. Avec l'entrée en vigueur de la LOLF, les modalités de ce contrôle sont apparues en décalage avec la logique visant à donner une plus grande liberté d'action aux gestionnaires. Ainsi, s'explique que celui-ci, à présent appelé contrôleur budgétaire et comptable ministériel, a profondément été remanié par un décret du 27 Janvier 2005 : dorénavant, outre la régularité juridique des dépenses, il consiste d'avantage en un contrôle de la programmation et de la soutenabilité budgétaires.

Concrètement, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, s'il est placé sous l'autorité du ministre des finances, est propre à chaque ministère et est placé auprès d'un ou plusieurs ordonnateurs principaux de l'Etat, étant précisé qu'il existe, au plan local, un contrôle financier des dépenses de l'Etat effectuées par les services déconcentrés. Ce contrôleur a autorité sur le département de contrôle budgétaire, en charge du contrôle financier, ainsi que sur le département comptable, qui est le service assignataire des ordres de recettes et de dépenses, chargé, par ailleurs, de la sincérité des enregistrements comptables. Ainsi, s'explique que ces contrôleurs disposent, à la fois, de la qualité d'autorité chargée du contrôle financier et de celle de comptable public. Sa mission principale est la mise en œuvre du contrôle interne au sein du ministère d'affectation : le contrôleur participe, ainsi, à la maîtrise de l'exécution des lois de finances tant en crédits qu'en effectifs, notamment dans la mise en œuvre des mesures destinées à prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire, vérifie, lors de l'examen de la programmation budgétaire, le caractère sincère des prévisions de dépenses et d'emplois et leur comptabilité avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Il coordonne, par ailleurs, l'action des autorités chargées du contrôle financier auprès des services déconcentrés et tient informé le ministre de l'exécution budgétaire.

Dans les faits, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel doit obligatoirement apposer son visa ou rendre un avis préalable sur certains documents. C'est ainsi que la programmation budgétaire initiale, c'est-à-dire la répartition des crédits au niveau des programmes, est soumise à un visa obligatoire dudit contrôleur ; il en va de même des projets de modification de répartition des crédits et du document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel. En revanche, s'agissant des actes d'engagement ou des ordonnances de paiement, le visa n'est qu'exceptionnellement requis : ce n'est, ainsi, le cas, notamment, que pour les dépenses d'un montant élevé. Par ailleurs, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel rend, pour chaque programme, un avis sur le caractère soutenable de la programmation. Qu'il s'agisse d'un visa ou d'un avis préalable obligatoire, les éléments contrôlés sont les mêmes : ainsi, ce n'est pas tant la légalité de l'acte qui est contrôlée que l'imputation de la dépense, la disponibilité des crédits et des emplois, l'exactitude de l'évaluation et l'impact sur les finances publiques. En revanche, une décision négative du contrôleur

n'aura pas le même effet : en cas de visa obligatoire, le refus bloquera l'exécution de la dépense, tandis qu'il pourra être passé outre à un avis défavorable.

B - Le contrôle exercé par les comptables publics

Les comptables publics exercent un contrôle tant des recettes que des dépenses. S'agissant des premières, ils sont tenus d'exercer le contrôle de l'autorisation de percevoir les recettes, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes. Notons qu'ils disposent, hors créances fiscales ou domaniales, de la possibilité de procéder à une transaction, d'accorder des remises gracieuses ou de demander l'admission en non-valeur des créances irrécouvrables.

En matière de dépenses, les comptables doivent s'assurer de la qualité de l'ordonnateur, de la disponibilité des crédits, de l'exacte imputation des dépenses, de la validité de la créance, notamment au regard de la règle du service fait, du caractère libératoire du règlement et de la non-application de la prescription quadriennale. Ces contrôles ont, cependant, été profondément modifiés suite à la LOLF. Au contrôle systématique a priori, s'est substitué un contrôle sélectif des dépenses. La principale illustration du contrôle ainsi remanié est ce que l'on appelle le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Celui-ci permet de moduler les contrôles en fonction des risques et des enjeux : cette modulation porte sur le moment du contrôle, le champ du contrôle et l'intensité des contrôles. L'autre modalité est le contrôle partenarial de la dépense qui suppose une collaboration de l'ordonnateur et du comptable : concrètement, le comptable établit un audit de la fiabilité de la procédure de dépense et, si cet audit s'avère favorable, il allège en conséquence ses contrôles.

C - Les audits

Le décret du 7 Novembre 2012 oblige les administrations à mettre en place un contrôle interne, en termes d'audits budgétaires et comptables, visant à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de chaque ministère. Le comptable centralisateur des comptes de l'Etat peut, ainsi, faire aux ministères des propositions d'audits comptables portant sur toutes les opérations ayant un impact sur les comptes de l'Etat. Ces audits sont effectués selon un corpus de normes et une méthodologie conformes aux standards internationaux et se généralisent mondialement dans la gouvernance des finances publiques.

D - Le contrôle de l'Inspection générale des Finances

Il existe des services de contrôle spécifiques à chaque ministère, comme l'Inspection générale de l'Administration ou encore l'Inspection générale de l'Education nationale. Ces services ont compétence sur des problèmes généraux d'administration, ainsi que sur des questions d'ordre budgétaire et financier. Mais, le service de contrôle le plus prestigieux est, sans aucun doute, l'Inspection générale des Finances (IGF) créée en 1831 et dont les membres disposent d'une compétence interministérielle. Placée sous la double autorité du ministre de l'économie et du ministre du budget, l'IGF exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude, de conseil et d'évaluation en matière administrative, économique et financière. A cette fin, l'IGF peut effectuer diverses missions d'évaluation des politiques publiques à la demande du Premier ministre, de collectivités locales ou encore d'organisations internationales. Plus concrètement, les inspecteurs des finances sont d'abord chargés d'examiner a posteriori la comptabilité tenue par les ordonnateurs secondaires. Ils disposent, par ailleurs, d'une compétence de principe pour contrôler l'ensemble des comptables publics des services directs de l'Etat, mais aussi des organismes de Sécurité sociale ou encore de certaines personnes privées bénéficiant de fonds publics. Ces inspections se déroulent à l'improviste, sur pièces et sur place, et débouchent sur un rapport contradictoire transmis au ministre des finances qui décide des suites à donner.

E - Le contrôle économique et financier

Institué par le décret du 26 Mai 1955, celui-ci pèse sur les entreprises publiques, les différents organismes autorisés à percevoir des taxes, des redevances ou encore des cotisations obligatoires, et sur tous ceux qui perçoivent des subventions de l'Etat. Il s'agit d'un contrôle interne portant sur l'activité économique et la gestion financière des entreprises et organismes concernés destiné à analyser les risques et à évaluer les performances de ces derniers. Ce contrôle relève du corps de contrôle général économique et financier placé sous l'autorité du ministre de l'économie. Ses membres disposent de pouvoirs d'investigation étendus et d'un pouvoir général de surveillance sur toutes les opérations pouvant avoir un impact économique ou financier ; ils disposent, par ailleurs, d'un droit de visa préalable ou de véto dans certaines hypothèses.

II - LES CONTROLES JURIDICTIONNELS

Il faut distinguer ici le contrôle opéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, et celui exercé par le Cour des comptes.

A - La Cour de discipline budgétaire et financière

Créée par la loi du 25 Septembre 1948, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative qui a pour fonction principale de sanctionner les irrégularités commises par les ordonnateurs, de telles sanctions n'excluant pas des poursuites devant les instances disciplinaire et pénale. Elle est présidée par le premier président de la Cour des comptes, assisté par un vice-président qui est le président de la section des finances du Conseil d'Etat. Elle se compose, par ailleurs, à parité, de membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat. Quant à la fonction de ministère public, elle est exercée par la Procureur général près la Cour des comptes, assisté d'un avocat général. Enfin, l'instruction des affaires est confiée à des rapporteurs choisis parmi les membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

Comprendre la CDBF suppose, alors, d'examiner plusieurs points : la liste des personnes qui en sont justiciables, le déroulement de la procédure et les sanctions pouvant être prononcées.

1 - Les personnes justiciables de la CDBF

Un constat s'impose : la compétence de la CDBF n'est pas aussi large que ce que l'on pourrait penser. En effet, tant les ministres que les élus locaux n'en sont pas justiciables, leur régime de responsabilité étant celui qui se rattache à leur fonction principale. Ainsi, les ministres peuvent voir leur responsabilité engagée devant la Cour de justice de la République, et les élus locaux, outre leur responsabilité politique devant les électeurs, encourent une responsabilité civile et pénale, tout comme, d'ailleurs, les ministres. En dehors de ces responsabilités, les élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF. Ils ne le sont que dans certains cas prévus par la loi du 29 Janvier 1993, tels que la réquisition illégale du comptable ou l'entrave à l'exécution d'une décision de justice.

La CDBF est, revanche, compétente pour juger les ordonnateurs « non politiques », c'est-à-dire toute personne appartenant à un cabinet ministériel, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, les fonctionnaires ou agents des collectivités locales, ou encore les administrateurs de certains organismes (établissements publics, organismes subventionnés, organismes de Sécurité sociale).

2 - Le déroulement de la procédure

La CDBF peut être saisie par de multiples personnes : les présidents des assemblées, le Premier ministre, le ministre des finances, les ministres pour leurs fonctionnaires, la Cour des comptes, les Chambres régionales des comptes, son Procureur général, ou encore les créanciers de l'Etat à la suite d'une décision de justice non exécutée. Le délai de saisine est de 5 ans à compter de la commission des faits objet de la procédure. Dans le déroulement de cette procédure, le Procureur général dispose d'un pouvoir de classement important tant avant la désignation du rapporteur chargé d'instruire l'affaire que postérieurement à la remise du rapport de ce dernier. Ainsi, s'explique que l'activité juridictionnelle de la Cour demeure relativement faible : guère plus de dix arrêts par an.

La procédure se rapproche, par ailleurs, largement des contentieux pénal et disciplinaire, ce qui implique la possibilité pour les justiciables de sa faire assister d'un avocat. Elle est écrite et longue. Elle commence par l'instruction de l'affaire par un rapporteur qui dispose de pouvoirs d'instruction très importants. Depuis 1998, et pour se conformer aux exigences de la Convention européenne des

droits de l'Homme, la procédure est publique. Une fois l'arrêt rendu, un recours en révision devant le Cour elle-même peut être effectué en cas de faits nouveaux de nature à établir la non-responsabilité de l'intéressé. Un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat est aussi possible.

3 - L'objet du contrôle

Concrètement, il s'agit pour la Cour non de sanctionner des fautes de gestion, mais uniquement de faire respecter la légalité budgétaire : en d'autres termes, seules des irrégularités juridiques dans l'exécution du budget peuvent donner lieu à sanction. Les irrégularités les plus fréquentes sont les infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses (non-respect des procédures de contrôle préalable, mauvaise imputation des dépenses, fausses déclarations), l'octroi à autrui d'un avantage injustifié, l'inexécution d'une décision de justice, ... La CDBF garde, cependant, un certain pouvoir d'appréciation en reconnaissant des circonstances atténuantes lorsque, par exemple, la faute résulte d'une insuffisance du contrôle du supérieur hiérarchique, ou quand l'ordonnateur a pensé agir dans l'intérêt général. Par ailleurs, les personnes mises en cause peuvent voir leur responsabilité écartée, si elles peuvent justifier d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique. Dans ce cas, c'est ce dernier qui sera justiciable de la CDBF, sauf s'il s'agit d'un ministre ou d'un élu local. Dans les faits, cette responsabilité devant la CDBF donne rarement lieu à des sanctions. En effet, la plupart du temps, les personnes qui exécutent le budget le font sous l'autorité d'un ministre ou d'un élu local. Ces derniers ne pouvant être jugés par elle, la Cour répugne, alors, à sanctionner des personnes qui n'ont fait qu'exécuter leurs ordres.

4 - Les sanctions

La CDBF prononce soit des arrêts de relaxe, soit des arrêts de condamnations à des amendes. Ces amendes vont de 150 euros à un maximum égal au double du traitement annuel brut de l'intéressé.

B - La Cour des comptes

Les origines du juge des comptes sont anciennes. Il existait, en effet, une Chambre des comptes dès le XIV^e siècle, ainsi que des chambres régionales des comptes dans diverses provinces. Ces différentes institutions furent supprimées à la Révolution. Il fallut attendre la loi du 16 Septembre 1807 pour que la Cour des comptes actuelle fût créée, et la loi du 2 Mars 1982 pour que des Chambres régionales des comptes soient instituées, ces dernières jugeant les comptes des comptables des collectivités locales et des établissements publics locaux.

La Cour des comptes est une juridiction administrative spécialisée dont la mission essentielle est de contrôler et d'apurer les comptes des comptables publics de l'Etat et des établissements publics nationaux. Elle est, par ailleurs, juge d'appel des jugements rendus par les Chambres régionales des comptes. Au plan de la composition, elle comprend le premier président, sept présidents de chambres et environ 100 conseillers-maitres, 80 conseillers référendaires ainsi que des auditeurs. Ses membres sont des magistrats nommés par décret du président de la République. Ils peuvent être assistés par des membres d'autres corps et services de l'Etat qui, sans disposer de la qualité de magistrat, exercent les fonctions de rapporteur. La Cour des comptes comprend un parquet composé d'un procureur général et de quatre avocats généraux qui exercent le ministère public près la Cour des comptes.

On l'a dit, la mission essentielle de la Cour des comptes est de contrôler les comptes des comptables publics de l'Etat (et des ordonnateurs s'ils ont agi comme comptables de fait) dans la mesure où ces derniers sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leurs incombent à l'occasion du maniement des deniers publics. Si l'étendue de cette responsabilité n'a guère variée, sa mise en œuvre a profondément été remaniée ces dernières années. Deux questions doivent, alors, être examinées : quels sont les grandes lignes actuelles du régime de responsabilité applicable aux comptables publics ? et, quelle est la procédure suivie devant la Cour des comptes ? Il faudra, enfin, faire quelques observations concernant les missions non juridictionnelles de la Cour des comptes.

1 - Le régime général de la responsabilité des comptables publics

De tout temps, cette responsabilité a pu être mise en cause tant par le ministre de tutelle du comptable et le ministre des finances que par le juge des comptes. Cependant, la procédure suivie devant ce dernier présentait certaines lacunes en termes de droits de la défense : en effet, celle-ci était secrète, écrite et objective. Le principe du contradictoire n'était respecté que par la règle du double arrêt : concrètement, en cas d'irrégularités constatés, le juge des comptes rendait un arrêt provisoire retraçant les irrégularités ; le comptable avait deux mois pour fournir des justifications ; puis, l'arrêt définitif de décharge ou de quitus (s'il quitte ses fonctions) ou de débet était rendu. Dans cette dernière hypothèse, le comptable devait rembourser sur ses deniers propres les sommes irrégulièrement payées ou non recouvrées.

Cette procédure a, cependant, été censurée par la Cour européenne des droits de l'Homme au motif qu'elle violait le droit à un procès équitable garanti par l'article 6 de la convention du même nom. Dès lors, depuis 2008, de multiples réformes sont intervenues : la règle du double arrêt a, ainsi, été supprimé ; le caractère contradictoire de la procédure est désormais assuré par la publicité de l'audience dès lors que des charges ont été retenues ; quant à l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 Décembre 2011, il a fait de l'existence ou non d'un préjudice financier le pivot central du régime de responsabilité des comptables publics.

Quelle est, alors, de nos jours, la procédure permettant d'engager la responsabilité d'un comptable public ? Comme par le passé, cette dernière peut être engagée soit par le juge des comptes, soit par le ministre de tutelle du comptable ou le ministre des finances. Cette mise en jeu suppose, par ailleurs, qu'il existe un manquement de la part du comptable à ses obligations ne résultant pas de circonstances de force majeure. A partir de là, et c'est la nouveauté essentielle, les règles diffèrent

selon que le manquement a ou non causé un préjudice financier à la collectivité publique. Ainsi, en cas d'absence de préjudice, le juge des comptes, et lui seul, pourra obliger le comptable à s'acquitter d'une somme déterminée compte tenu des circonstances de l'espèce, sans que le ministre du budget puisse, par la suite, accorder une remise gracieuse de ladite somme. Dans l'hypothèse où un préjudice a été causé, le ministre ou le juge des comptes devront constituer le comptable débiteur de la somme correspondante si celui-ci ne s'en est pas acquitté spontanément, c'est le fameux « débet ». En revanche, une remise gracieuse par le ministre du budget est ici possible, mais elle suppose que le juge des comptes se soit prononcé sur le respect, par le comptable, des règles de contrôle sélectif de la dépense.

2 - La nouvelle procédure de jugement des comptes

La procédure de contrôle est contradictoire, publique et en partie orale ; elle est aussi automatique dans la mesure où les comptes des comptables publics doivent être transmis à la Cour chaque année. Cependant, ce n'est que si des anomalies sont détectées qu'une procédure visant à engager la responsabilité du comptable sera ouverte. Quoiqu'il en soit, le nouveau dispositif est applicable aux instances juridictionnelles ouvertes postérieurement au 1^{er} Juillet 2012. Concrètement, quatre étapes doivent être distinguées.

⌘ La première étape est une phase précontentieuse qui commence par l'envoi au comptable objet du contrôle d'une lettre précisant les exercices concernés et le nom du magistrat rapporteur. Ce dernier va examiner, à charge et à décharge, les comptes produits, et demander au comptable diverses pièces justificatives et explications. Le comptable devra, alors, tenter d'apporter la preuve qu'aucun manquement ne peut lui être reproché, notamment qu'il a effectué le paiement au vu des pièces justificatives exigées par la réglementation ou qu'il a mis en œuvre des diligences rapides, complètes et adéquates qui n'ont pas permis le recouvrement des recettes prises en charge. A la fin de cette étape, le magistrat rapporteur rédige un rapport d'examen des comptes à fins de jugement à l'intention du ministère public. C'est, alors, ce dernier qui va décider de la suite à donner au contrôle : soit, il ne retient aucune charge et prend une ordonnance de décharge qui clôt la procédure, soit il demande l'ouverture d'une instance contentieuse sur la base des seules charges qu'il a retenues. Dans cette seconde hypothèse, la phase contentieuse s'ouvre.

⌘ A l'ouverture de la phase d'instruction, le comptable reçoit la notification du réquisitoire détaillant les manquements qui lui sont reprochés, ainsi que le nom du magistrat chargé de l'instruction. Il a, par ailleurs, accès aux pièces du dossier et peut faire valoir ses arguments charge par charge lors de la réponse au questionnaire adressé par le magistrat instructeur. Il peut aussi reprendre des arguments développés durant la phase contentieuse sur la matérialité des faits qui lui sont reprochés. Surtout, c'est à ce moment qu'il va devoir développer un axe de défense complémentaire basé sur l'existence ou non d'un préjudice causé à la personne publique.

- Soit, le comptable estime qu'il n'y a pas de préjudice, et il doit, alors, démontrer charge par charge que le manquement qui lui est reproché n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public en apportant toutes pièces justificative, telles qu'un certificat produit par l'ordonnateur confirmant sa volonté d'effectuer les dépenses contestées ou une admission en non valeur signée par ce dernier.
- Soit, le comptable ne peut démontrer qu'il n'y a pas eu de préjudice, auquel cas il doit quand même, si le manquement consiste en un paiement irrégulier, démontrer le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense, dans la mesure où ces arguments doivent avoir été préalablement examinés et admis par le juge des comptes pour que le comptable puisse obtenir une remise gracieuse totale ou non plafonnée de la part du ministre du budget par la suite.

✕ Troisième étape, les comptables sont invités à participer à une audience publique au cours de laquelle ils ont la possibilité de venir s'exprimer devant les magistrats ; ils peuvent, à cette fin, être accompagnés ou représentés par leur avocat. Concrètement, l'audience commence par les interventions du magistrat instructeur et du ministère public. Puis, les comptables peuvent s'exprimer et éventuellement répondre aux questions des magistrats : il s'agit, alors, plus ici de préciser des arguments déjà exprimés que d'en développer de nouveaux.

✕ Enfin, la procédure est close par le jugement. Hors le cas où aucune charge n'est retenue, deux hypothèses peuvent se présenter.

- Ou, l'arrêt ne contient que des charges jugées sans préjudice, et le juge des comptes laisse à la charge du comptable une somme arrêtée en tenant compte des circonstances de l'espèce, telles que le respect des instructions hiérarchiques, l'interprétation erronée d'un texte réglementaire ou d'une instruction pouvant prêter à confusion, des difficultés propres à l'exercice des fonctions (sous-effectifs, fusion de postes, ...) ou encore des éléments relatifs à la situation personnelle du comptable. Aucune remise gracieuse de la part du ministre du budget n'est ici possible.
- Ou, l'arrêt contient des charges considérées par les magistrats comme ayant causé un préjudice à la personne publique, et le juge des comptes met en débet le comptable pour la totalité de la dépense irrégulière ou de la recette non recouvrée, sans prendre en compte d'éléments de contexte. Le comptable peut, par la suite, déposer une demande de remise gracieuse devant le ministre du budget en évoquant des éléments de contexte de nature à justifier la remise la plus large possible du débet prononcé. Rappelons qu'une remise gracieuse totale ou non plafonnée n'est possible que si le comptable a démontré préalablement devant le juge des comptes, lorsque le manquement consiste en un paiement irrégulier, le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense et que ces arguments ont été admis par le juge. Dans tous les autres cas, le ministre doit laisser à la charge du comptable un montant qui ne peut être inférieur à un certain plafond.

✕ Notons pour conclure que les arrêts rendus à titre définitif par la Cour des comptes peuvent être attaqués devant la cour elle-même par un recours en révision à l'initiative du comptable. La révision peut aussi être prononcée d'office ou sur réquisition du Procureur général en cas d'erreur, d'omission, de faux ou double emploi. Enfin, ces arrêts sont susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

3 - Les missions non juridictionnelles de la Cour des comptes

La Cour des comptes assure d'abord des missions de contrôle non juridictionnel. Elle s'assure, ainsi, du bon emploi des crédits, fonds ou valeurs gérés. Elle peut vérifier les comptes et la gestion des entreprises publiques, de même que contrôler tout organisme bénéficiant de concours financiers de l'Etat (ou d'autres personnes publiques) ou de tout organisme faisant appel à la générosité publique. Ses pouvoirs ne sont, cependant, pas d'ordre juridictionnel : en effet, la cour n'émet que des observations ou rédige des rapports, ces derniers n'étant pas tous rendus publics. En cas de constat d'infraction, elle peut saisir la CDBF, ou même informer le ministre de la justice si elle découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale.

Elle exerce, par ailleurs, une mission d'assistance aux pouvoirs publics, Parlement et Gouvernement, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la Sécurité sociale. A cette fin, elle rend divers rapports, tels que le célèbre rapport remis au président de la République chaque année, le rapport sur les comptes des organismes de Sécurité sociale ou des

rapports sur des politiques publiques spécifiques. Par ailleurs, dans le cadre du vote de la loi de règlement, elle rend un rapport sur l'exécution des lois de finances, et assure une mission de certification des comptes de l'Etat par laquelle elle vérifie que lesdits comptes sont réguliers, sincères, et donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. Enfin, la révision constitutionnelle de 2008 a prévu qu'elle assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. A ce titre, la loi du 3 Février 2011 prévoit que le président de l'Assemblée nationale et celui du Sénat peuvent la saisir de demandes d'évaluation, sous forme de rapports remis au plus tard un an après la demande.

III - LE CONTROLE PARLEMENTAIRE

Le contrôle du Parlement sur l'exécution de la loi de finances peut intervenir en cours d'exécution du budget ou postérieurement au travers du vote de la loi de règlement.

A - Le contrôle en cours d'exécution budgétaire

Le contrôle parlementaire peut d'abord intervenir en cours d'exécution de la loi de finances par le biais de questions posées par les parlementaires ou de commissions d'enquête, même si la création de ces dernières est strictement encadrée. Mais, l'essentiel du travail de contrôle est effectué par les commissions des finances des assemblées. Ces dernières peuvent, ainsi, obtenir des informations suite à des constatations faites par la Cour des comptes. Par ailleurs, les rapporteurs spéciaux du budget de chaque ministère ont la possibilité de suivre sur pièces et sur place l'emploi des crédits attribués aux ministères qu'ils suivent. Les commissions des finances peuvent auditionner le ministre des finances ou le ministre dépensier, et même demander à la Cour des comptes de mener des enquêtes. Par ailleurs, a été créée en 1999 au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale la mission d'évaluation et de contrôle afin d'améliorer les fonctions d'évaluation et de contrôle des politiques publiques. Elle a, notamment, analysé la gestion des effectifs et des moyens de la police nationale ou encore les aides à l'emploi. Enfin, elles doivent aussi être informées ou sollicitées pour avis en cas de modifications apportées aux crédits en cours d'exécution.

B - Le contrôle a posteriori : la loi de règlement

Le contrôle peut aussi s'effectuer postérieurement à l'exécution de la loi de finances au travers du vote de la loi de règlement qui permet aux parlementaires de contrôler l'exécution de la loi de finances initiale et des éventuels collectifs budgétaires de l'année précédente. Il s'agit, ainsi, de constater les résultats financiers de l'exercice écoulé, tant du point de vue des recettes que des dépenses. On peut, ainsi, mesurer la différence entre ce qui avait été prévu et ce qui a été réellement exécuté. Cette procédure était utilisée efficacement sous l'Ancien régime, puis elle a perdu de son intérêt au début du XX^e siècle, la loi de règlement étant, parfois, votée plusieurs années après l'exercice concerné. Sous le régime de l'ordonnance du 2 Janvier 1959, l'obligation faite de la déposer au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget n'a été réellement respectée qu'au milieu des années 1960. Il faudra attendre la LOLF pour que les lois de règlement reprennent toute leur importance. Cela se voit, notamment, au travers de deux articles : ainsi, l'article 46 de la loi organique prévoit que le projet de loi de règlement doit être déposé et distribué avant le 1^{er} Juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte, tandis que l'article 41 du même texte impose, afin que les parlementaires votent le nouveau budget en connaissant les résultats de la dernière exécution budgétaire, que le projet de loi de finances initiale de l'année N + 1 ne puisse être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement de l'année N – 1.

Au plan du contenu, la loi de règlement arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget de l'exercice écoulé, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Elle arrête, par ailleurs, le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année écoulée. La loi de règlement approuve, ensuite, tant le compte de résultat que le bilan de l'exercice écoulé. Enfin, il faut noter que la LOLF a considérablement augmenté l'information du Parlement de manière à permettre aux parlementaires de vérifier si les objectifs assignés à la loi de finances ont été atteints. Les élus disposent, ainsi, de multiples documents, tels que : les documents retraçant les recettes et les dépenses définitives, les rapports annuels de performance qui établissent la liste des résultats obtenus et la différence avec les objectifs fixés, le compte général de l'Etat qui comprend tant la balance générale des comptes que le compte de résultat et le bilan, le rapport de la Cour des comptes sur les résultats de l'exercice antérieur ou encore la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat établie par cette même cour.