



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Le contrôle des budgets locaux (fiche thématique)

Date de rédaction : 28/11/2021

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - Les contrôles exercés par les Chambres régionales des comptes	4
A – Une présentation des Chambres régionales des comptes.....	4
B - Le contrôle juridictionnel : le contrôle des comptes des comptables publics locaux.....	5
1 – La nature du contrôle	5
2 – La procédure de contrôle	5
C – Un contrôle administratif : le contrôle budgétaire	7
D – Un autre contrôle administratif : le contrôle de gestion	8
II - Les autres contrôles	9
A – Les contrôles juridictionnels.....	9
1 - Le contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière	9
2 – Le contrôle du juge administratif	9
B - Les contrôles non juridictionnels	10
1 – Le contrôle des membres de l’assemblée de la collectivité	10
2 – Le contrôle des comptables publics locaux.....	10

INTRODUCTION

En tant qu'actes administratifs, les actes budgétaires des collectivités locales sont soumis au contrôle de l'Etat. Initialement, ce contrôle s'exerçait via le pouvoir de tutelle du préfet grâce auquel celui-ci pouvait, de lui-même, annuler ces actes. Depuis la loi du 2 mars 1982, les budgets locaux (et les autres actes administratifs) relèvent d'un contrôle de légalité *a posteriori* dans le cadre duquel le représentant de l'Etat ne peut que déférer l'acte au Tribunal administratif aux fins d'annulation.

Afin de compléter ce contrôle de droit commun, le législateur a souhaité soumettre les actes budgétaires locaux à un contrôle spécifique confié aux Chambres régionales des comptes (CRC). Ces dernières réalisent, ainsi, des interventions de nature juridictionnelle et administrative. Dans le cadre des premières, elles contrôlent les comptes des comptables publics locaux. Dans le cadre des secondes, elles exercent un contrôle budgétaire en liaison étroite avec le préfet, ainsi qu'un contrôle de gestion.

Différents contrôles complètent ce dispositif. L'un est juridictionnel et est mis en œuvre par la Cour de discipline budgétaire et financière. D'autres sont non juridictionnels et sont assurés par les membres de l'assemblée délibérante de la collectivité et par les comptables publics assignés aux collectivités locales.

Il convient donc d'étudier, dans une première partie, les contrôles exercés par les Chambres régionales des comptes (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les autres contrôles (II).

I - LES CONTROLES EXERCES PAR LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

A l'instar de la Cour des comptes, les CRC sont des juridictions administratives spéciales (A). Elles exercent des fonctions juridictionnelles au travers du contrôle des comptes des comptables publics (B), ainsi que des fonctions administratives dans le cadre d'un contrôle budgétaire (C) et d'un contrôle de gestion (D).

A – Une présentation des Chambres régionales des comptes

Les Chambres régionales des comptes ont été instituées par la loi de décentralisation du 2 mars 1982. Elles constituent une contrepartie à la suppression de la tutelle *a priori* sur les actes des collectivités territoriales décidée par la même loi.

Bien qu'elles soient des juridictions nationales, leur ressort de compétence est territorialisé. C'est, ainsi, qu'à leur création, il y avait en métropole une CRC pour chacune des vingt-deux régions. Ce nombre a, par la suite, été réduit à deux reprises. D'abord, la loi du 13 décembre 2011 a limité leur nombre à vingt au maximum, nombre que le décret du 23 février 2012 a fixé à quinze CRC métropolitaines, auxquelles s'ajoutaient cinq CRC ultramarines (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte). Du fait de la nouvelle carte régionale issue de la loi du 16 janvier 2015, le nombre de CRC a été ramené à 13 en métropole au 1er janvier 2016 (décret du 30 septembre 2015), soit une CRC par région. Les CRC ultra-marines n'ont pas été touchées par cette réforme et sont restées au nombre de 5. Le législateur a, également, mis en place des chambres territoriales des comptes (CTC) pour les territoires de Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon dont les compétences sont sensiblement plus larges que celles des CRC.

La compétence d'une CRC s'étend, ainsi, à toutes les collectivités territoriales de son ressort géographique, qu'il s'agisse des communes, des départements et des régions, mais également de leurs établissements publics. Par ailleurs, la Cour des comptes a donné délégation aux CRC pour contrôler certains établissements publics nationaux, comme certaines universités ou encore les chambres d'agriculture.

Les CRC sont présidées par un conseiller-maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes et sont composées de conseillers. Leurs membres sont des magistrats inamovibles. Sur le plan organisationnel, le président organise les travaux de la chambre après avis d'un procureur financier choisi parmi les conseillers. Chaque chambre comprend au moins un président et deux conseillers. Les chambres les plus importantes peuvent, également, être divisées en sections de trois membres chacune. Il existe, enfin, un Conseil supérieur des CRC qui exerce le pouvoir disciplinaire et de promotion. Sa présidence est assurée par le Premier président de la Cour des comptes.

B - Le contrôle juridictionnel : le contrôle des comptes des comptaibles publics locaux

Avant la loi du 2 mars 1982, le contrôle des comptes des comptaibles publics assignés aux collectivités locales et aux établissements publics locaux était assuré par la Cour des comptes pour les régions, les départements et les communes les plus importantes. Pour les communes de plus petite taille, ce contrôle était mis en œuvre par le trésorier-payeur général. Depuis cette date, ce contrôle est exercé par les CRC. Il est de même nature que celui réalisé par la Cour des comptes (1) et s'effectue selon les mêmes procédures (2). Aussi, a-t-il été affecté par les mêmes évolutions.

1 – La nature du contrôle

Du point de vue de la nature du contrôle, il est de coutume de dire que les CRC jugent les comptes et non les comptaibles. Il faut comprendre, par-là, que le contrôle repose uniquement sur des constatations de fait et de droit, sans qu'il y ait lieu d'apprécier le comportement personnel du comptable ou les circonstances. C'est, ainsi, que les CRC engagent la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable par le seul constat d'un manquement ou d'une irrégularité : fonds manquant en caisse, dépense irrégulièrement payée, recette non recouvrée, ... Les comptaibles sont, alors, tenus de réparer sur leurs deniers personnels le préjudice qu'ils ont fait subir au Trésor.

Cette conception objective de la responsabilité des comptaibles publics a, toutefois, fait l'objet de critiques. Aussi, le législateur a-t-il souhaité accorder un plus grand pouvoir d'appréciation au juge des comptes. Outre la prise en compte de circonstances de force majeure (loi de finances rectificative du 30 décembre 2006), la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 décembre 2011 a imposé de retenir l'existence ou non d'un préjudice financier. En cas de préjudice financier, c'est le régime traditionnel du débet qui s'applique, mais le comptable ne peut, dorénavant, bénéficier d'une remise gracieuse totale par le ministre du Budget qu'en cas de décès ou lorsqu'il a respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses ; dans tous les autres cas, la remise ne peut être que partielle. En l'absence de préjudice financier, le juge ne peut plus prononcer de décision débet ; il peut, en revanche, mettre à la charge du comptable une somme qu'il détermine en fonction des circonstances de l'espèce, somme qui ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre des Finances.

2 – La procédure de contrôle

Du point de vue procédural, la procédure classique présentait certaines lacunes en termes de droits de la défense : elle était inquisitoriale, écrite et secrète aussi bien en ce qui concerne l'instruction que pour l'audience à laquelle les justiciables n'avaient pas accès. Quant au principe du contradictoire, il n'était respecté que par la règle du double arrêt : concrètement, en cas d'irrégularités constatées, 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 (si le comptable quitte ses fonctions) ou de débet était rendu.

Le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme ont, d'abord, décidé que les audiences devant le juge des comptes devaient être publiques. Le législateur a, ensuite, par la loi du 28 octobre 2008, imposé que les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement soient strictement séparées. La phase d'instruction est, ainsi, assurée par un magistrat rapporteur qui rend un rapport sur l'examen des comptes, lequel est communiqué au ministère public. Si ce dernier ne relève aucun élément de nature à mettre en cause la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il rend une ordonnance de décharge qui donne quitus au comptable de sa gestion. Dans le cas contraire, il saisit la formation contentieuse. Le président de la formation saisie désigne, alors, un magistrat instructeur chargé de rendre un rapport. La procédure devient, à partir de ce moment, contradictoire, publique et, en partie, orale. Le réquisitoire du ministère public est transmis au comptable qui a accès aux pièces sur lesquelles celui-ci est fondé. Le comptable a, également, accès au rapport, aux conclusions du ministère public et à toutes les productions des parties. La règle du

double arrêt, qui conduisait à des délais de jugement très longs, est, par ailleurs, supprimée. Enfin, le délai de prescription de l'action à l'égard des comptables patents est ramené à cinq ans.

A l'issue de l'audience publique au cours de laquelle les comptables ont la possibilité de venir s'exprimer devant les magistrats, la procédure est close par un jugement. En dehors du cas où aucune charge n'est retenue, la CRC prononce soit une amende en l'absence de préjudice financier, soit une mise en débet du comptable en cas de préjudice financier, laquelle implique pour celui-ci l'obligation de reverser la dépense irrégulièrement payée ou la recette non recouvrée.

Les jugements rendus par les CRC sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes et d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Il convient, enfin, de noter que ces règles pourraient, dans un proche avenir, être modifiées. En effet, l'article 41 du projet de loi de finances pour 2022 prévoit d'autoriser le gouvernement à supprimer par ordonnance la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics au profit d'un régime de responsabilité unifiée des gestionnaires publics, ordonnateurs et comptables. Concrètement, le régime particulier de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics devrait laisser sa place à un système répressif visant à sanctionner les fautes graves ayant entraîné un préjudice financier significatif pour la collectivité : pourraient, ainsi, être prononcées une amende calculée en fonction de la rémunération de l'agent concerné (plafonnée à six mois de rémunération) et une peine complémentaire d'interdiction temporaire d'exercice des fonctions. Ce régime s'appliquerait à l'ensemble des gestionnaires publics : comptables publics comme ordonnateurs.

C – Un contrôle administratif : le contrôle budgétaire

Les budgets locaux (budget primitif, budget supplémentaire, décisions modificatives et compte administratif) doivent respecter un certain nombre de règles. Aussi, les lois de décentralisation ont-elles mis en place, en contrepartie de la suppression de la tutelle *a priori* sur les actes des collectivités locales, un contrôle budgétaire destiné à s'assurer de leur respect.

Il s'agit, là, d'un contrôle administratif qui fait intervenir le préfet et la CRC. La CRC intervient ici en tant qu'autorité administrative et ses décisions ne sont pas des jugements, mais de simples avis non contraignants. Le préfet peut, ainsi, s'écarter de ces propositions à condition, toutefois, de motiver ses décisions.

Il existe quatre cas d'ouverture du contrôle budgétaire.

Le premier concerne l'hypothèse où le budget primitif n'a pas été voté dans les délais requis. Le préfet saisit, alors, la CRC qui dispose d'un mois pour formuler une proposition de règlement du budget. Le préfet peut, ensuite, sur la base de ces propositions, régler d'office le budget et le rendre exécutoire.

Le second vise la situation où le budget n'est pas voté en équilibre réel. Le préfet saisit, ici, la CRC dans le délai d'un mois suivant la transmission du budget. La CRC dispose, ensuite, d'un mois pour proposer à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Si la collectivité n'a pas, dans le mois qui suit, adopté un budget équilibré, le CRC dispose de 15 jours pour produire une seconde proposition sur la base de laquelle le préfet adoptera le budget de la collectivité et le rendra exécutoire.

Le troisième est relatif au défaut d'inscription d'une dépense obligatoire au budget. Le préfet, mais, également, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt, peuvent saisir la CRC. Cette dernière dispose d'un mois pour constater le défaut d'inscription de la dépense et mettre en demeure la collectivité de l'inscrire au budget. Si la collectivité ne s'est pas conformée à l'avis de la chambre dans le délai d'un mois, la CRC demande au préfet d'inscrire d'office la dépense au budget. Si, par la suite, l'exécutif de la collectivité refuse de mandater la dépense, le préfet lui adresse une mise en demeure et procède au mandatement si celui-ci n'a pas été fait dans le mois qui suit la mise en demeure (cette dernière procédure n'est une procédure budgétaire, mais une procédure comptable).

Le quatrième concerne le déficit du compte administratif. Si l'exercice précédent se solde par un déficit supérieur ou égal à 10 % du montant des recettes de fonctionnement dans les communes de moins de 20 000 habitants, 5 % pour les autres collectivités, la CRC, saisie par le préfet, propose, dans les deux mois de sa saisine, des mesures utiles au redressement de l'équilibre budgétaire. En pareille hypothèse, le budget primitif de l'exercice suivant doit, également, être automatiquement transmis par le préfet à la chambre. Si celle-ci constate que les mesures prises sont insuffisantes, elle propose au représentant de l'Etat dans le délai d'un mois à compter de sa saisine les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Le préfet peut, alors, régler et rendre exécutoire le budget.

D – Un autre contrôle administratif : le contrôle de gestion

Les Chambres régionales des comptes peuvent présenter *a posteriori* des observations sur la gestion des collectivités locales. Il s'agit d'un examen de la gestion des ordonnateurs qui ne doit porter que sur la régularité des opérations, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante. Il ne peut, en revanche, en aucun cas, être jugé de l'opportunité des objectifs fixés.

Ce mode de contrôle se traduit par des rapports d'observation transmis à l'exécutif de la collectivité qui doit les communiquer à l'assemblée délibérante. Ils donnent lieu à une procédure contradictoire, ainsi qu'à un débat devant l'assemblée et sont rendus publics.

II - LES AUTRES CONTROLES

Les contrôles autres que ceux réalisés par les CRC sont d'ordre juridictionnel (A) et non juridictionnel (B).

A – Les contrôles juridictionnels

Les contrôles juridictionnels peuvent être le fait de la Cour de discipline budgétaire et financière (1) et, classiquement, du juge administratif (2).

1 - Le contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative spéciale qui a pour fonction principale de sanctionner les violations de la légalité budgétaire et financière commises par les ordonnateurs. Elle ne peut, en revanche, en aucun cas, sanctionner les fautes de gestion.

En matière de budgets locaux, sa compétence apparaît, toutefois, limitée en raison du fait que les élus locaux n'en sont pas justiciables. Autrement dit, la violation des règles budgétaires et de comptabilité publique qu'ils commettent échappe aux sanctions spéciales prévues par le droit financier à l'égard des ordonnateurs. Il n'est fait exception à cette règle que dans deux hypothèses : lorsqu'un élu local a engagé sa responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition et qu'il a procuré à autrui un avantage injustifié, ainsi qu'en cas d'absence d'exécution d'une décision de justice.

En revanche, la Cour a compétence vis-à-vis des ordonnateurs « non politiques », tels que les agents des collectivités locales et des établissements publics locaux. La CDBF ne prononce, toutefois, que rarement des sanctions. En effet, les personnes qui exécutent les budgets locaux le font, la plupart du temps, sous l'autorité 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.

2 – Le contrôle du juge administratif

Comme tout acte administratif, les actes budgétaires des collectivités locales peuvent être soumis à un contrôle de légalité exercé par le Tribunal administratif sur saisine du préfet ou de toute autre personne ayant un intérêt à agir. Depuis les lois de décentralisation, seul le juge administratif peut, en effet, prononcer l'annulation d'un tel acte.

Ce contrôle porte, notamment, sur la régularité des votes de l'assemblée délibérante ou, encore, sur la prise en compte de l'intérêt local en ce qui concerne les dépenses. Il donne lieu à peu de contentieux.

B - Les contrôles non juridictionnels

Deux grands types d'autorités peuvent exercer un contrôle sur les budgets locaux : les membres de l'assemblée délibérante (1) et les comptables publics locaux (2).

1 – Le contrôle des membres de l'assemblée de la collectivité

Les membres de l'assemblée doivent être tenus informés des affaires de la collectivité lorsqu'elles donnent lieu à délibération. A cette occasion, ils peuvent demander des explications et des justifications à l'ordonnateur au travers de questions orales ou de missions d'information et d'évaluation. Leur contrôle s'exerce, également, lors du débat d'orientation budgétaire, du vote du compte administratif et du vote des différentes décisions modificatrices.

2 – Le contrôle des comptables publics locaux

Un contrôle est, aussi, opéré par les comptables publics assignés aux collectivités locales. Ceux-ci sont, en effet, chargés d'exercer un contrôle de régularité des ordres de recettes et de dépenses qui sont émis par les ordonnateurs. Il s'agit d'un contrôle *a priori* avant l'encaissement ou le décaissement effectif. En matière de recettes, le contrôle porte sur la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ou, encore, la régularité des réductions ou annulations d'ordres de recouvrer. En matière de dépenses, il s'agit de vérifier la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation des dépenses au regard du principe de spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette (notamment au regard de la règle du service fait) et le caractère libératoire du paiement. Le contrôle des dépenses a, toutefois, été allégé. En effet, au contrôle exhaustif s'est substitué un contrôle hiérarchisé et partenarial : il s'agit d'un contrôle qui n'est plus systématique, mais qui est, au contraire, modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages.