



La référence du droit en ligne



Le contrôle des budgets locaux (cours)

Table des matières

| | |
|---|---|
| Table des matières | 2 |
| Introduction..... | 3 |
| I - Les contrôles juridictionnels..... | 4 |
| Le contrôle des Chambres régionales des comptes | 4 |
| 1 - Le contrôle des comptes des comptables publics..... | 4 |
| 2 - Le contrôle budgétaire | 4 |
| Le contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière | 6 |
| II - Les contrôles non juridictionnels..... | 7 |
| Les contrôles opérés par les CRC..... | 7 |
| Les contrôles opérés par les organes non juridictionnels..... | 8 |

Introduction

En tant qu'actes administratifs, les actes budgétaires des collectivités locales sont soumis au contrôle de l'Etat. Celui-ci est originellement marqué par les liens de dépendance étroits existant entre ces collectivités et l'Etat : ainsi, jusqu'en 1982, le préfet pouvait annuler, lui-même, leurs actes, ce qui concernait, alors, aussi leurs actes budgétaires. La loi du 2 Mars 1982 a, cependant, substitué à ce pouvoir un contrôle de légalité a posteriori : ainsi, dorénavant, le préfet ne peut que déférer au Tribunal administratif les actes, y compris budgétaires, des collectivités locales que celui-ci annulera s'il les juge illégaux. Afin de compléter ce contrôle de légalité, le législateur a souhaité soumettre les actes budgétaires des collectivités locales à un contrôle supplémentaire confié aux Chambres régionales des comptes (CRC). Partant, le contrôle des actes budgétaires locaux est, à la fois, juridictionnel (I) et non juridictionnel (II).

Dans la première hypothèse, il s'agit principalement du contrôle exercé, on l'a dit, par les Chambres régionales des comptes qui recouvre deux aspects. Ainsi, ces Chambres exercent, d'abord, un contrôle des comptes des comptables publics locaux. Leur contrôle porte aussi sur les actes budgétaires, ce qui les amène à veiller à l'adoption du budget dans le délai prévu, à l'inscription au budget des dépenses obligatoires ou encore au respect de l'équilibre budgétaire. Dans le cadre de cette dernière mission, le préfet joue un rôle fondamental puisque c'est, principalement, lui qui déclenche la procédure devant les CRC. Notons aussi, toujours au titre du contrôle juridictionnel, le contrôle des ordonnateurs par la Cour de discipline budgétaire et financière, même si sa portée reste limitée du fait de la quasi immunité dont jouissent les élus locaux.

S'agissant du contrôle non juridictionnel, l'on peut noter que les CRC sont amenés à contrôler la qualité de la gestion des ordonnateurs au travers, notamment, de la régularité des opérations et de la comparaison entre les résultats obtenus et les objectifs fixés. L'on rencontre aussi les contrôles menés par le comptable public de la collectivité ou ceux des administrations centrales sur les comptables eux-mêmes.

I - Les contrôles juridictionnels

Ces contrôles sont le fait des Chambres régionales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière. Rappelons aussi qu'en tant qu'actes administratifs, les actes budgétaires des collectivités locales peuvent être contrôlés par le Tribunal administratif à la demande du préfet ou de toute personne justifiant d'un intérêt à agir.

Le contrôle des Chambres régionales des comptes

Les Chambres régionales des comptes (CRC) sont des juridictions administratives spécialisées créées par les lois de décentralisation de 1982 et réformées en 2001. Ces CRC, au nombre de 26 actuellement, trouvent leur siège au chef-lieu de chaque région. Leurs membres, qui sont majoritairement issus de l'ENA, sont des magistrats inamovibles dont les fonctions sont, on le comprendra, incompatibles avec celle d'élu local. Par ailleurs, leur président, choisi parmi les membres de la Cour des comptes ou au sein des CRC elles-mêmes, est nommé, sur proposition du premier président de la Cour des comptes, par décret du président de la République. Enfin, il existe un Conseil supérieur des CRC qui exerce le pouvoir disciplinaire et de promotion. Partant, les CRC exercent d'une part un contrôle des comptes des comptables publics, et d'autre part un contrôle des budgets locaux.

1 - Le contrôle des comptes des comptables publics

Les CRC exercent un contrôle a posteriori sur les comptes des comptables publics : en effet, ces derniers sont tenus de leur transmettre leur compte de gestion au plus tard le 31 décembre de l'année N+1. Comme la Cour des comptes, la Chambre sanctionne non l'activité ou le comportement du comptable, mais des irrégularités objectives décelées dans les comptes. La procédure, identique à celle suivie devant la Cour des comptes, a profondément été modifiée par la loi du 28 Octobre 2008 et l'article 90 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 28 Décembre 2011. Ainsi, la règle du double arrêt a été supprimée ; la procédure est, désormais, contradictoire, publique et, en partie, orale ; surtout, le cœur de la procédure est, dorénavant, axé sur l'existence ou non d'un préjudice financier pour la collectivité publique. Toutefois, ce n'est que si des anomalies sont détectées qu'une procédure visant à engager la responsabilité du comptable sera ouverte. En effet, c'est le ministère public 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 et saisis, alors, la formation de jugement. Notons, pour conclure, que les CRC rendent des jugements susceptibles d'appel, dans le délai de deux mois, devant la Cour des comptes et qu'un pourvoi en cassation peut être introduit devant le Conseil d'Etat.

A ce contrôle dit objectif s'ajoute un contrôle répressif par lequel les CRC peuvent, sur réquisition du ministère public, condamner les comptables publics à une amende pour retard dans la production de leurs comptes. Dans le même sens, les CRC peuvent infliger des amendes en cas de gestion de fait.

2 - Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire ne s'applique qu'aux actes budgétaires des collectivités locales, à savoir : le budget primitif, le budget supplémentaire, les décisions modificatrices et le compte administratif. Ce contrôle recouvre quatre hypothèses. Dans chacune d'entre elles, la procédure est enclenchée par le préfet, puis la CRC dispose d'un délai d'un mois pour rendre un avis, et la collectivité locale dispose du même délai pour prendre des mesures suivies d'effets. Ce n'est que si la

collectivité ne prend pas de mesures suffisantes dans ledit délai que la CRC demandera au préfet de régler d'office le budget. Précisons, enfin que, dans toutes ces hypothèses, le préfet peut s'écarter des propositions qui lui sont faites par la CRC, à condition toutefois de motiver ses décisions.

⌘ Si budget primitif n'a pas été voté dans les délais, le préfet peut saisir la CRC qui a un mois pour formuler des propositions. Si la collectivité s'abstient de délibérer dans le mois qui suit, la CRC demandera au préfet de régler d'office le budget.

⌘ Par ailleurs, en cas de défaut d'inscription d'une dépense obligatoire, le préfet, un créancier privé ou le comptable d'une autre personne publique créancière peuvent saisir la CRC qui rend sa décision dans le délai d'un mois. En cas de carence constatée, la CRC met en demeure la collectivité de procéder à l'inscription des dépenses obligatoires. En cas d'inexécution de la collectivité dans le délai d'un mois, la Chambre demande, alors, au préfet de procéder à l'inscription d'office des dépenses obligatoires.

⌘ La troisième hypothèse concerne le redressement d'office du budget. En effet, les budgets locaux doivent être en équilibre réel. En cas de non-respect de ce principe, le préfet peut saisir la CRC qui a un mois pour constater le déséquilibre et proposer des solutions. La collectivité locale a, ensuite, un mois à compter de la présentation de ces solutions pour adopter un nouveau budget. En cas d'absence de nouvelle délibération ou de délibération insuffisante, le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet.

⌘ La dernière hypothèse concerne le redressement du déficit du compte administratif qui doit être présenté au préfet au plus tard 15 jours après la date limite pour son adoption. Si celui-ci présente un déficit (plus de 10 % des recettes de la section de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants, et plus 5 % pour les grandes communes, les départements et les régions) le préfet peut saisir la CRC. Cette dernière a un mois pour constater le déséquilibre et proposer des solutions. La collectivité locale dispose, ensuite, du même délai pour résorber le déficit du compte administratif. En cas d'absence de nouvelle délibération ou de délibération insuffisante, les mesures nécessaires sont prises d'office par le préfet. De plus, la mise en œuvre de cette procédure a aussi pour conséquence que les budgets primitifs des exercices ultérieurs devront être transmis à la CRC pour contrôle : si le déficit subsiste, le préfet pourra être autorisé par le juge des comptes à régler d'office le budget primitif de l'exercice suivant.

Le contrôle de la Cour de discipline budgétaire et financière

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été créée par la loi du 25 Septembre 1948 : il s'agit d'une juridiction administrative spécialisée 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, nommés par décret pris en Conseil des ministres pour une durée de 5 ans. 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.

La CDBF est compétente pour vérifier les irrégularités commises dans l'exécution du budget, telles que des infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses. Lorsqu'une irrégularité est constatée, la Cour peut prononcer des sanctions, mais, dans la pratique, elle est très peu saisie. Cela s'explique, notamment, par le fait que les élus locaux n'en sont pas justiciables. La CDBF recouvre, cependant, sa compétence à leur égard lorsqu'ils ont procuré à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour la collectivité publique, et en cas de défaut d'ordonnancement, dans un délai de quatre mois, du paiement d'une somme d'argent auquel a été condamnée une personne morale de droit public par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée ou d'agissements ayant entraîné la condamnation d'une personne publique à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice.

II - Les contrôles non juridictionnels

Ces contrôles non juridictionnels peuvent être exercés soit, paradoxalement, par un juge, les CRC, soit par des organes non juridictionnels, comme les élus locaux ou les comptables publics.

Les contrôles opérés par les CRC

Sur la base des pièces justificatives accompagnant les comptes des comptables, des documents financiers que doivent tenir à leur disposition les organismes publics placés sous leur contrôle, ou d'un droit de communication ou de visite exercé auprès de ces derniers, les CRC peuvent contrôler la qualité de la gestion des ordonnateurs au travers, notamment, de la régularité des opérations et de la comparaison entre les résultats et les objectifs. Il ne s'agit pas d'un contrôle de l'opportunité du choix des objectifs, mais d'un simple contrôle de l'économie et de l'efficacité de la gestion. Pour cela, elles émettent des rapports d'observation, transmis à l'assemblée délibérante de la collectivité locale, qui donnent lieu à une procédure contradictoire et qui sont rendus publics.

Les contrôles opérés par les organes non juridictionnels

Ces contrôles sont d'abord le fait des membres de l'assemblée délibérante dans la mesure où ils doivent être informés des affaires de la collectivité lorsqu'elles donnent lieu à délibération. Ceux-ci peuvent, ainsi, demander des explications et des justifications à l'ordonnateur au travers de questions orales ou de mission d'information et d'évaluation. Leur contrôle s'exerce aussi lors du débat d'orientation budgétaire, du vote du compte administratif ou de celui des différentes décisions modificatrices.

A coté de ces contrôles, existe celui exercé par les comptables publics tant sur les recettes que sur les dépenses qu'ils enregistrent dans un compte de gestion. 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. 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.

Les comptables eux-mêmes font l'objet de contrôles, principalement de la part de l'Inspection générale des finances : concrètement, des inspecteurs suivent au plan local la mise en œuvre des réformes des ministères financiers et participent à des enquêtes territoriales transversales.