

LEÇON n°10

LES CONTRÔLES A POSTERIORI

Ces contrôles sont exercés par la Chambre régionale des comptes. Il peut arriver qu'un ordonnateur local soit traduit devant la Cour de discipline budgétaire et financière qui est la juridiction compétente pour juger les ordonnateurs mais c'est très rare. En effet, Gaston DEFFERRE avait prévu une responsabilité des ordonnateurs publics locaux devant la CDBF dans son projet initial mais le Sénat a retiré très en amont ces dispositions. Elles sont réapparues dans un contexte très particulier qui est celui de la Loi anti corruption n°93-122 du 29 janvier 1993, relative à la prévention de la **corruption** et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, on appelle familièrement cette loi la loi SAPIN du nom de Michel SAPIN qui en a été à l'origine. Les dispositions relatives à la responsabilité des ordonnateurs devant la CDBF figurent à l'article 78 de cette loi et sont de deux types : un élu peut être jugé pour défaut d'exécution d'une décision de justice et pour octroi d'avantage injustifié à autrui lors de l'exercice du droit de réquisition du comptable public (art. L. 312-2 du Code des juridictions financières). Dans un arrêt du 20 décembre 2001, la CDBF a ainsi condamné à une amende la présidente du conseil régional de la Guadeloupe pour avoir refusé d'exécuter une décision de justice à l'occasion d'un différend avec un fonctionnaire.

Les contrôles a posteriori sont exercés par les Chambres régionales des comptes. Il peut s'agir du jugement des comptes et de l'examen de gestion des ordonnateurs. C'est ce que nous verrons dans nos deux chapitres.

CHAPITRE 1 :

LE JUGEMENT DES COMPTES DES COMPTABLES PUBLICS

Il existe en gros 3 systèmes de contrôle des comptes des comptables publics dans le monde :

1 le système français dans lequel les comptes sont jugés, c'est un système juridictionnel. Il est en vigueur dans les pays latins (Espagne, Portugal, Italie).

2 Le modèle anglo-saxon dans lequel les comptes ne sont pas jugés mais vérifiés par un organisme administratif. États-Unis (General accounting Office), Royaume-Uni (National Audit Office), Canada (Vérificateur général).

3 Le système intermédiaire qui correspond au système allemand repris par l'Union européenne. Dans ce système, on trouve une Cour des comptes qui n'est pas une juridiction mais un organisme de contrôle. Dans chacun des différents länder, se trouve une petite cour des comptes. Ces organismes sont autonomes vis-à-vis de l'État et les uns par rapport aux autres.

En France, il existe une Cour des comptes créée par Napoléon en 1807. Elle est compétente pour juger les comptes des comptables publics. La Cour des comptes a été complétée par les chambres régionales des comptes créées par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 pour contrôler les Finances locales après l'acte I de la décentralisation. Les magistrats des comptes sont divisés en deux corps : le corps des magistrats de la Cour des comptes et le corps des magistrats des chambres régionales des comptes. Ce sont des magistrats inamovibles qui sont caractérisés par un statut d'indépendance. Notre premier chapitre sera divisé en deux sections :

Section 1 : La compétence.

Section 2 : La procédure.

Section 1 : La compétence.

La juridiction sera compétente pour certains domaines mais pas pour tous. Cette compétence a évolué et il importe de connaître et de comprendre cette évolution (A), puis nous examinerons le contenu de la compétence juridictionnelle des CRC (B).

A/ La fixation des seuils de compétence :

A la création des CRC en 1982, la compétence juridictionnelle était très large, puis elle s'est petit à petit réduite comme peau de chagrin. Cette réduction de périmètre a permis aux CRC de se concentrer sur le jugement des grands comptes. On distinguera plusieurs périodes dont la dernière correspond au Droit positif.

§1 Entre 1982 et 1988 :

Au cours de cette période, il n'existait aucun seuil. Chaque CRC jugeait les comptes des comptables publics des organismes publics locaux placés dans leur champ de compétence territoriale : communes, départements, régions, établissements publics rattachés. Tout était simple et facile à comprendre. Mais les élus locaux se sont révoltés contre les contrôles des CRC et une proposition de Loi sénatoriale a été déposée à la fin de l'année 1987 pour réduire de façon drastique les compétences des CRC. Le gouvernement a permis de sauver les CRC en réduisant le champ de leurs compétences aux seuls grands comptes.

§2 La Loi n°88-13 du 5 janvier 1988 dite d'amélioration de la décentralisation. Cette loi va fixer pour la première fois un seuil en décidant que les comptes des communes de moins de 2 000 habitants ne pourraient plus être jugés par les CRC. Au-dessus du seuil, les grands comptes des communes de plus de 2000 habitants pouvaient être jugés par les CRC. En dessous du seuil, les comptes étaient placés sous le contrôle de services financiers spécialisés dépendant du ministre des Finances.

§3 La Loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a relevé le seuil qui passe à 3 500 habitants (seuil de la loi électorale), ce qui va réduire de manière importante les compétences des CRC. Les CRC restent compétentes pour juger les comptes des communes de plus de 3 500 hab. + des régions, des départements et des établissements publics rattachés.

§4 La Loi n°2011-1862 du 13 décembre 2011 : elle fixe des seuils plus précis. Les CRC sont compétentes pour juger les comptes des communes de plus de 5 000 habitants si leurs recettes sont supérieures à 3 millions d'euros. Pour les EPCI, le seuil est de 10 000 habitants + recettes de 5 millions d'euros. Pour les EPLE, il n'y a pas de seuil en nombre d'habitants mais seulement un seuil financier de 3 millions d'euros. On le voit très clairement, il y a eu un relèvement progressif des seuils. Les CRC contrôlent par conséquent les grands comptes et la loi fait échapper les petites communes à la compétence

des CRC. Ces petits comptes relèvent d'un contrôle de type administratif qui est exercé par la DGFIP.

B/ Le contenu de la compétence :

§1 L'apurement administratif :

Il s'agit des comptes de gestion des petites communes. Ces comptes doivent systématiquement être transmis à la DGFIP au plus tard le 31 décembre N+1. La DGFIP s'est organisée et compte 3 pôles inter-régionaux d'apurement administratif : Rennes, Toulouse et Clermont-Ferrand. Ce dernier centre était spécialisé pour le contrôle des comptes des EPLE qui sont très nombreux avec des spécificités. Depuis 2018, il a été décidé de ne conserver qu'un seul pôle national à compter de l'arrêté du 20 juin 2018 réparti sur deux sites : Toulouse et Rennes. Les comptes doivent être mis en état d'examen, puis les services spécialisés vont procéder que toutes les recettes ont été encaissées et que les dépenses ont respecté les règles de la comptabilité publique. En particulier, le contrôle vérifiera que les paiements n'ont pas dépassé les crédits limitatifs votés par le budget et que toutes les pièces justificatives ont bien été produites à l'appui des opérations comptables.

La CRC pourra être compétente dans certains cas car elle est titulaire d'un droit d'évocation qui signifie que la CRC peut juger le compte d'une petite commune si elle sait qu'il y a des difficultés. En effet, les CRC sont spécialisées par départements et les magistrats sont au courant de la réalité de terrain dont parlent les journaux et les autres médias. La CRC a également un droit de réformation qui lui permet de modifier des sanctions prises par les comptables supérieurs. Pour cela, toutes les suites du contrôle sont transmises à la CRC territorialement compétente. A la différence du droit d'évocation, le droit de réformation ne peut découler que d'une réquisition du procureur financier dans un délai de 6 mois. Ces deux droits de la CRC s'exercent dans les conditions de l'article L 231-7 du CJF.

§2 Le jugement des comptes par la CRC :

Dans ce jugement, 3 choses vont être présentées : les types de comptes, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public et les différents types de comptables.

a) Les types de comptes :

Les CRC vont juger les comptes des grandes communes, des départements et des régions ainsi que des établissements publics rattachés (EPCI et EPLE). Les CRC peuvent également juger sur délégation de la Cour des comptes par exemple pour des établissements publics nationaux.

b) La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics :

Elle découle d'un texte très important qui est l'article 60 de la Loi n°63-156 de Finances du 23 février 1963. C'est la deuxième partie de la Loi de Finances pour 1963 car l'année 1962 a été très perturbée ce qui a empêché de la voter d'un seul tenant.

1^{er} cas, un manquant ou un déficit a été constaté.

2^{ème} cas, une recette n'a pas été recouvrée. Dans ce domaine, les comptables doivent utiliser tous les moyens qui sont à leur disposition pour encaisser les recettes. On dit que les comptables doivent faire diligence ce qui signifie faire tout ce qui est nécessaire pour faire entrer les recettes. Les diligences doivent être rapides, complètes et adéquates. Pour cela, les comptables peuvent se prévaloir d'un titre de recette qui a une valeur exécutoire et qui s'imposera au particulier même sans décision de justice.

3^{ème} cas, une dépenses a été irrégulièrement payée.

4^{ème} cas, l'organisme public local a dû indemniser un tiers du fait du comportement du comptable public. Exemple courant : si le comptable a payé en retard et que la collectivité a été condamnée en justice à payer des intérêts moratoires.

c) Les différents types de comptables publics :

On distingue deux catégories de comptables : les comptables patents et les comptables de fait.

1^{ère} catégorie : les comptables patents (ce sont les + nombreux).

Ce sont des comptables professionnels qui sont placés le plus souvent sous le pouvoir hiérarchique du ministre des Finances et son autorité. Leur responsabilité se prescrit en 5 ans ce qui signifie que passé ce délai de 5 ans, il n'est plus possible d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. Le comptable peut être condamné à payer des amendes notamment s'il est en retard dans la production de son compte ou dans les réponses aux demandes du juge. Ce prononcé d'amende ne peut pas être remis en cause sauf voie de recours.

2^{ème} catégorie : les comptables de fait (très rare actuellement).

Il s'agit d'une personne n'ayant pas la qualité de comptable public mais qui manie irrégulièrement des fonds publics. On distingue la gestion de fait sur recettes et la gestion de fait sur dépenses. La dernière est toujours plus grave car elle exige l'émission de mandats fictifs ce qui signifie détournement de fonds. La responsabilité d'un comptable de fait était traditionnellement de 30 ans mais la Loi du 21 décembre 2001 a réduit la prescription à 10 ans. Cette durée est suffisante pour permettre au juge de faire son office car il découle d'un contrôle des comptes qui se fait en général sur 5-6 ans, durée pendant laquelle il sera possible de saisir la juridiction. Le comptable de fait pourra être condamné à rembourser au Trésor public l'intégralité des sommes détournées + au paiement de l'amende pour gestion de fait qui peut atteindre jusqu'au montant des sommes irrégulières. En cas de versement d'une subvention à une association Loi 1901 et que cette association a pour objet la culture, ce n'est pas pour répartir la somme entre plusieurs personnes de la mairie (le maire + d'autres élus et le DGS). Le juge des comptes procède à une série de contrôles : lorsqu'une association gère un service public sans qu'il y ait eu une convention signée, la CRC recherchera la qualification d'utilité publique du service. Si une association loi 1901 encaisse irrégulièrement des recettes provenant d'une manifestation organisée par la commune, il y aura gestion de fait. Exemple du festival organisé par l'Office du tourisme et dont les recettes sont encaissées par l'association organisatrice sur un compte bancaire. Les CRC ont également sanctionné des pratiques utilisant des associations dépourvues de personnalité juridique. Il s'agissait d'un comité des fêtes composé d'élus. La compétence est donc la première chose à faire avant d'aller plus loin.

Section 2 : La procédure.

A/ Les règles générales de procédure :

§1 Droit de communication et délit d'obstacle :

Le droit de communication est régi par l'article L.241-1 du CJF. Cet article précise que la CRC est habilitée à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit. Dès lors que ce document concerne la compétence de la CRC.

Le CJF précise que les magistrats des CRC disposent des mêmes pouvoirs que les magistrats de la Cour des comptes. Ils exercent un contrôle sur pièce et sur place.

Le délit d'obstacle est un délit pénal : si quelqu'un s'oppose et empêche les magistrats de faire leur office, le contrevenant s'expose à des sanctions d'amende pouvant monter jusqu'à 15 000 €. Dans un cas particulier, un maire avait refusé de répondre aux questions de la CRC et avait été condamné à une amende de 7 500 €. Le procureur financier de la CRC saisit le procureur de la République et c'est lui qui décide de l'opportunité des poursuites. Pour le juge pénal, toutes les demandes de la CRC doivent être satisfaites y compris les demandes d'explications.

§2 Avocats & experts :

Les parties peuvent se faire représenter ou assister par un avocat. Les experts peuvent être désignés par le président de la CRC en cas d'enquête technique. Ces experts devront respecter le principe d'impartialité.

§3 Autres règles de procédure (moins importantes) :

A la demande de la CRC, toute autre personne peut être auditionnée. Par exemple fonctionnaire de la préfecture ou agent de la CT. Le parquet des juridictions pénales peut transmettre des pièces de procédure utiles au jugement de l'affaire. Tous les travaux sont couverts par le secret de l'instruction. Tous les documents d'instruction sont couverts par le secret professionnel que tous les intervenants doivent respecter y compris les experts.

§4 Voies de recours :

Lorsqu'un jugement est délibéré par une CRC, il peut faire l'objet de 3 types de recours :

a) le recours en appel devant la Cour des comptes qui est juge d'appel des jugements des CRC. La Cour devra tout rejugez de A à Z (éléments de faits comme éléments de droit). La Cour fait très attention car elle peut se faire casser par le CE. L'appel doit être formé dans les deux mois auprès du greffe de la CRC.

b) le recours en révision : C'est une particularité des juridictions financières d'avoir ce type de recours qui sert en cas de production d'éléments nouveaux sur une affaire déjà jugée. La révision peut être demandée par le comptable ou le procureur financier. L'article L.242-7 précise que la révision soit être justifiée par une erreur, une omission un faux ou un double-emploi. Ce type de recours ne peut être déposé qu'après expiration du délai d'appel.

C) le pourvoi en cassation devant le Ce ne peut être introduit que pendant un délai de 2 mois pour vice de forme, incompétence, ou violation de la loi. Le pourvoi dans l'intérêt de la loi dispensé du délai de 2 mois peut même être accueilli par le juge de cassation. On en trouve des exemples.

B/Le déroulement de la procédure (voir schéma joint)

§1 Les comptables patents (ou comptables publics professionnels) :
Au départ, la procédure était inquisitoire c'est-à-dire écrite, secrète et dirigée par le juge. La France a été condamnée par la CEDH dans deux arrêts très célèbres du nom du comptable public MARTINIE, CEDH 1 janvier 2004 et surtout 12 avril 2006. Le premier arrêt porte sur la recevabilité et le second sur le fond. La France va être condamnée pour non conformité des procédures juridictionnelles avec l'article 6§1 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Après une période transitoire, la loi a dû être modifiée par une discussion et un vote du Parlement, c'est la Loi 2008-1091, du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. Désormais, 3 grands principes sont appliqués : Séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement, réduction des délais de la procédure juridictionnelle qui violait les délais raisonnables et

simplification des procédures avec suppression de la règle du double jugement (CRC) ou du double arrêt (Cour des comptes).

La nouvelle procédure issue de la Loi de 2008 peut être présentée en deux parties, d'abord une phase non contentieuse, puis une phase contentieuse.

a) La phase non contentieuse :

Elle commence obligatoirement par la notification du contrôle par le président de la CRC qui écrit à l'ordonnateur et au comptable. Dès l'envoi de cette notification, l'instruction commence. Un magistrat rapporteur en est chargé. Il envoie un questionnaire et se rend sur place pour dialoguer avec le comptable public. À la suite de cette discussion, le rapporteur dépose un rapport d'instruction auprès du greffe et ce rapport sera examiné par le procureur financier. Celui-ci décidera ou pas de passer au contentieux. C'est un filtre très important qui nous montre la place très importante du ministère public. S'il n'y a pas de problème, la CRC prendra une ordonnance de décharge (de responsabilité). Dans le cas inverse, le procureur financier prendra un réquisitoire et on passera alors au contentieux.

b) La phase contentieuse :

Cette phase débute par le réquisitoire du ministère public. Le président de la CRC désigne un magistrat instructeur et les parties auront libre accès aux pièces du dossier. Le ministère public prendra des conclusions puis une audience publique sera organisée où tout le monde pourra parler et s'exprimer. Après cette audience, la CRC pourra délibérer. Attention, ni le rapporteur ni le procureur financier ne pourront participer au délibéré. Puis a lieu le jugement qui sera ensuite notifié au comptable public.

c) Les suites pour le comptable :

Si le comptable a été condamné à des amendes, elles ne pourront lui être remises. En revanche, si la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public est engagée et que le comptable a été condamné à payer une somme d'argent, on dit que le comptable est mis en débet. Deux cas doivent être distingués :

1^{er} cas : débet sans préjudice. Les irrégularités commises par le comptable n'ont causé aucun préjudice à la collectivité. Dans ce cas, le comptable sera condamné à une quasi-amende fixée à hauteur d'1,5 millième du cautionnement constitué par le comptable public. Attention, cette amende n'est pas plafonnée par exercice mais par manquement. Par conséquent, pour chaque manquement, se rajoutera une quasi-amende ce qui fait grossir la somme de façon mécanique. Dans ce premier cas, le ministre des Finances ne peut pas accorder de remise à cette quasi-amende qui n'est pas rémissible.

2^{ème} cas : débet avec préjudice. Les irrégularités commises par le comptable public ont causé un préjudice à la collectivité. Dans ce cas, le comptable sera condamné à un débet qui pourra donner lieu à une remise gracieuse. Cette remise ne pourra pas être totale que dans deux cas strictement prévus par la loi : d'abord le décès du comptable car on ne veut pas que ses héritiers en pâtissent, ensuite si le comptable a effectué un contrôle sélectif des dépenses et qu'il a signé un contrat avec l'ordonnateur. On voit de tels contrats se développer au sein des collectivités territoriales ce qui permet au ministre-juge d'accorder des remises avec une grande liberté. En dehors de ce cas de remise totale, la remise partielle doit laisser à la charge du comptable au moins le double du plafond prévu pour le cas d'absence de préjudice (3 millièmes du cautionnement).

§2 Les comptables de fait :

La procédure comporte 3 étapes :

a) la déclaration de gestion de fait :

La CRC va qualifier l'ordonnateur ou le tiers de comptable de fait. Ce qui a une conséquence immédiate : l'élu ne peut plus exercer les fonctions d'ordonnateur.

b) la fixation de la ligne de compte :

La CRC va demander au comptable de rendre compte en faisant le compte de sa gestion de fait. Il doit produire son compte. Le compte devra être jugé. A ce stade, il faut demander à l'organe délibérant de se prononcer sur l'utilité publique de la dépense.

c) Prononcé de l'amende pour gestion de fait :

L'amende peut être au maximum égale à la somme irrégulièrement maniée, le plus souvent, le juge des comptes condamne à des amendes de faible montant. Il estime le montant de l'amende pour tenir compte du comportement du comptable de fait et de la gravité de la situation.

Je mets 10 fois plus de temps pour écrire mon cours que pour le faire. Je mets le premier chapitre en ligne pour vous permettre de commencer à travailler et je mettrai le second plus tard.

Merci !