

CHAPITRE 2 :

L'EXAMEN DE LA GESTION DES ORDONNATEURS

L'examen ou le contrôle de la gestion est la compétence la plus importante des CRC. C'est aussi la plus difficile à accepter pour les élus de la République qui comprennent assez mal dans leur culture politique comment des magistrats indépendants recrutés par le concours de l'ENA peuvent venir mettre le nez dans leurs affaires financières pour dire si oui ou non les finances publiques locales sont bien gérées. C'est une activité qui découle du jugement des comptes des comptables publics mais il s'agit d'une mission non juridictionnelle qui ressemble à de l'audit. Cette mission représente environ 60% de la charge de travail des CRC.

Pour ce second chapitre, nous reprendrons le même plan :

Section 1 : La compétence.

Section 2 : La procédure.

Section 1 : La compétence.

Cette compétence a évolué (A), son périmètre n'a pas bougé (B) et le législateur a ajouté de nouvelles compétences (C).

A/ Évolution historique :

La compétence des CRC en matière d'examen de gestion a évolué en suivant les différentes réformes du contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics.

§1 La situation initiale (avant 1988) :

La définition de la compétence de la CRC en la matière était extrêmement simple : la CRC avait exactement les mêmes compétences que la Cour des comptes en la matière. La CRC vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes des collectivités territoriales + La CRC s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs. Cette notion de contrôle du bon emploi était très générale et signifiait un très grand pouvoir des contrôleurs. La CRC utilisait la méthode des trois E, contrôle de l'Économie (les ressources mobilisées sont-elles les moins consommatrices possibles de fonds publics), contrôle de l'efficacité (les résultats obtenus sont-ils proportionnels aux ressources utilisées) et contrôle de l'efficacé (les objectifs sont-ils

atteints ? pour cela, on compare les objectifs fixés et les résultats obtenus).

§2 La situation intermédiaire (1988-2001) :

Les élus locaux ont voulu redéfinir la compétence des CRC et supprimer le contrôle des petites communes. Le titre de la compétence a été modifié par la loi de 1988, on est passé du contrôle de la gestion à l'examen de la gestion pour bien marquer qu'il ne s'agissait pas d'un contrôle mais plutôt d'une démarche d'évaluation moins tâtilonne. La loi de 88 remplace le contrôle du bon emploi par le contrôle de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. On passe d'un contrôle très étendu à un contrôle qui doit se limiter à la régularité c'est à dire à la conformité des actes de gestion avec les textes du droit positif.

§3 Le droit positif actuel (depuis 2001)

L'article L. 211-3 du Code des juridictions financières est le cœur de la définition.

« Par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion.

Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs.

L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en oeuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.

La chambre régionale des comptes peut également assurer ces contrôles sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale ».

L'élément le plus important a été souligné par nos soins : cet examen de la gestion ne doit porter que sur la régularité, l'économie et l'efficacité. Tout contrôle d'opportunité est strictement interdit par la loi.

B/ Périmètre de la compétence :

Le contrôle porte sur les collectivités territoriales, les établissements publics rattachés ainsi que sur les organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique pourvu qu'ils soient plus ou moins contrôlés par les CT : GIP, organismes privés à caractère sanitaire, social ou médico-social, tout organisme privé recevant une subvention ou une aide de plus de 1 500€. Concernant les sociétés, la CRC peut contrôler leurs filiales dès lors qu'elles sont contrôlées par une entreprise qui a reçu une aide publique. Cette définition très large permet aux CRC de contrôler de très nombreux organismes du simple fait qu'ils reçoivent des fonds publics. C'est l'obligation de suivi qui incombe à la juridiction financière. Les CRC peuvent également recevoir une délégation de la Cour des comptes pour contrôler des établissements publics nationaux.

C / Les compétences supplémentaires rajoutées par le législateur :

§1 les demandes de vérification :

Elles émanent du représentant de l'État et de l'autorité territoriale. La demande doit être motivée. Ces demandes de vérification représentent environ 1/10^{ème} des cas de contrôle de la gestion.

§2 Les vérifications auprès des délégataires de service public :

Depuis la loi n°95-125 du 8 février 1995, la CRC peut contrôler les comptes que les délégataires de service public ont produit aux autorités délégantes. Il s'agit des comptes des délégataires et non pas l'ensemble des comptes de la société.

§3 Les contrôles des GIP :

Ils sont possibles depuis la loi du 27 juillet 1999 mais ce ne sont pas tous les GIP mais seulement ceux qui sont dotés d'un comptable public.

La conclusion est simple, si la CRC n'est pas compétente, c'est que la Cour l'est. Rares sont les domaines où le juge financier n'exerce pas son contrôle sur la gestion des finances publiques.

Section 2 : La procédure.

Pour comprendre la procédure, nous partirons de son déroulement (A), puis nous ferons la synthèse des principes qu'elle applique (B) avant de terminer sur les suites (C).

A/ Le déroulement de la procédure :

On se réfèrera au petit schéma fourni en annexe qui montre bien le déroulement de la procédure. Tout d'abord, chaque CRC décide de son propre programme de contrôle et les CRC se concertent avec la Cour pour élaborer des enquêtes inter-chambres pouvant porter sur des grandes questions comme la gestion de la distribution de l'eau et des services d'assainissement ou d'autres services publics comme les cantines scolaires. Ces enquêtes permettent de comparer la gestion de services identiques et de disposer d'éléments objectifs de comparaison. Le schéma général d'un contrôle s'étend sur une durée de 14 à 15 mois pour un contrôle à raison de 600 contrôles par an. Contrairement à la procédure juridictionnelle qui a été adaptée aux exigences du procès équitable, la procédure d'examen de la gestion demeure à double détente avec un rapport d'observations provisoires et un rapport d'observations définitives.

B/ Les principes :

Ils sont au nombre de deux : le principe du contradictoire et le principe de transparence.

§1 Le principe du contradictoire :

Il signifie que l'ordonnateur doit être mis à même de présenter sa position et se justifier à toutes les étapes de la procédure. Ainsi, la procédure doit commencer par un entretien préalable (art 243-1 CJF) entre le magistrat et l'ordonnateur. Mais l'entretien n'est obligatoire que pour les CT, les autres organismes comme les associations ou les sociétés doivent demander cet entretien pour l'obtenir. Lors de la formulation des observations provisoires, l'ordonnateur a le droit d'y répondre par écrit dans le délai de 2 mois (art 243-2 CJF). Les ordonnateurs ont le droit de demander une audition qui doivent se dérouler avant les observations définitives. Ces observations définitives ne peuvent l'être qu'après que cette contradiction ait eu lieu.

§2 Le principe de transparence :

Une fois que la CRC a délibéré collégalement sur les observations définitives, le rapport définitif (ROD1) doit être transmis obligatoirement aux ordonnateurs. Puis les ordonnateurs disposent d'un délai d'un mois pour produire leurs observations écrites. Une fois cet aller-retour effectué, la CRC a l'obligation de notifier le rapport d'observations définitives complété par les réponses de l'ordonnateur (ROD2) pour qu'il soit notifié à l'assemblée délibérante pour qu'elle en débata lors de sa plus proche réunion. Cette transparence n'existe qu'à partir du moment où le ROD2 a été notifié à l'ordonnateur. La transparence peut alors jouer ce qui signifie partage et discussions des observations au sein de l'organe délibérant pour que l'opposition puisse faire son travail. Pour autant, les observations ne doivent pas interférer dans la campagne électorale et ne doivent pas être envoyées dans les 3 mois qui précèdent les élections locales.

C/ Les suites :

Elles peuvent être normales ce qui signifie publication des observations sur le site de la Cour des comptes de façon systématique. En cas de conduite exemplaire (en positif ou en négatif), la Cour peut choisir de publier des morceaux choisis dans le rapport public qui sort chaque année en février. Dans les cas les plus graves, le procureur financier pourra transmettre au procureur général près la Cour des comptes pour saisine de la CDBF ou du juge pénal.

Sujets d'examen :

1°) La procédure de jugement des comptes des comptables publics.

2°) La compétence de la CRC en matière d'examen de la gestion.

3°) L'utilité de l'examen de la gestion (voir mon article joint en annexe).