**LEÇON n°9**

**LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE**

**INTRODUCTION**

**La loi de décentralisation du 2 mars 1982**

[**https://www.ccomptes.fr/fr/chambres-regionales-et-territoriales-des-comptes/role-et-activites**](https://www.ccomptes.fr/fr/chambres-regionales-et-territoriales-des-comptes/role-et-activites)

**Les 3 compétences des CRC**

**1 le contrôle des actes budgétaires (15%)**

**2 le jugement des comptes des comptables publics (15%)**

**3 le contrôle des comptes et de la gestion (examen de gestion) (70%)**

**Annonce du plan :**

**Leçon 9 : le contrôle budgétaire et le contrôle de légalité**

**Leçon 10 : les contrôles a posteriori (le jugement des comptes et le contrôle des comptes et de la gestion)**

**CHAPITRE 1 : LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ DU BUDGET LOCAL**

**Il part de la distinction entre les actes soumis à obligation de transmission et les actes non soumis à obligation de transmission. L’article 72 C a obligé à retoucher la loi pour permettre au représentant de l’État d’exercer le contrôle administratif prévu par la Constitution. Par conséquent, les actes ont été classés en deux catégories :**

**Les actes soumis à obligation de transmission (les plus importants)**

**Les actes non soumis à obligation de transmission (plus secondaires)**

**Au sein des actes soumis à obligation de transmission, figurent toutes les délibérations des élus, les actes règlementaires, les conventions de marchés ou d’emprunts et d’une manière générale, les actes les plus importants. Du seul fait que les délibérations sont soumises à l’obligation de transmission fait que les délibérations budgétaires sont concernées :**

**Budget primitif, DM, BS ainsi que CA**

**Tous ces actes doivent systématiquement être transmis en préfecture au plus tard 15 jours après leur adoption pour être exécutoires. La transmission en préfecture n’est pas la seule condition, encore faut-il que ces délibérations fassent l’objet d’une publication ou d’une publicité au sein des locaux publics.**

**Il y a dans les services préfectoraux des services du contrôle de légalité qui ont pour mission de vérifier la légalité de tous les actes transmis par les CT dont les délibérations budgétaires.**

**Section 1 La phase administrative**

**A/ Le contrôle de conformité**

**Lorsque la délibération budgétaire parvient dans les services préfectoraux, ceux-ci vont commencer par effectuer un contrôle relativement simple : le contrôle de conformité. Par exemple conformité des dotations de l’État inscrites en recettes de la SF avec les montants connus en préfecture. Également d’autres contrôles de conformité peuvent être opérés sur des tarifs qui doivent respecter des normes nationales + les rémunérations du personnel. Mais ce contrôle de conformité ne peut pas concerner toutes les R et toutes les D du Budget.**

**B/ Le contrôle de vraissemblance**

**Il s’agit de comparer les chiffres du budget de la collectivité avec ceux des années précédentes ou ceux des collectivités de même taille ou de même surface financière. Mais ce type de contrôle peut être chronophage et donc demander des délais trop importants. De plus, pour exercer ce type de contrôle, c’est plus compliqué et le personnel n’est pas forcément formé et compétent pour effectuer ce type de contrôle.**

**C/ La pratique du contrôle de légalité**

**Les 5 points d’attention des services préfectoraux**

**1 régularité du vote de l’organe délibérant : la préfecture va vérifier que l’organe délibérant a été régulièrement convoqué, respect des délais, que les votes correspondent bien avec les noms des élus et surtout qu’il n’y a pas d’erreur sur le quorum et sur le calcul de la majorité requise pour l’adoptiond es délibérations.**

**2 Réalité de l’intérêt public local des dépenses. La préfecture est informée des intentions des élus. En particulier si l’organe délibérant (la majorité) a l’intention de voter une dépense interdite, le préfet sera au courant et pourra alors vérifier si cette dépense est légale ou non.**

**3 régularité du vote des taux : les taux des impôts locaux doivent respecter deux contraintes découlant de la loi du 10 janvier 1980 : le plafonnement des taux et la liaison des taux. Pour ce type de contrôle, en général les services fiscaux de la DGFIP sont en contact avec le préfet et pourront lui signaler toute anomalie dont ils ont connaissance.**

**4 institution régulière de taxes ou d’impositions nouvelles. Ceci joue pour la fiscalité facultative. Prenons un exemple concret : les communes peuvent instituer une taxe sur le commerce ambulant afin de ne pas pénaliser les commerçants sédentaires qui payent la CET. Mais cette fiscalité n’est pas obligatoire car bien souvent, les commerçants ambulants rendent des services dans des zones enclavées ou inaccessibles. Si le conseil municipal décide d’instituer cette taxe, l’année de sa création, la délibération budgétaire sera passée au peigne fin pour vérifier la bonne application de la loi. Par exemple dans le calcul de la base qui doit se faire en fonction de la surface du véhicule.**

**5 conformité de la présentation budgétaire avec les instructions budgétaires et comptables par exemple la M14 pour les communes. Si la commune doit amortir ou provisionner, sa présentation doit comporter les amortissements et les provisions selon ce que prévoient les instructions. En particulier les chapitres budgétaires sont prévus de façon détaillées et les communes doivent respecter ces règles de présentation.**

**Pourquoi le contrôle se limite-t-il à ces 5 points car les services n’ont pas beaucoup de temps car tous les budgets arrivent en même temps en préfecture. Par ailleurs le personnel est limité et pas toujours compétent pour faire plus que ces 5 points.**

**Section 2 La phase contentieuse : le déféré préfectoral**

**La proportion de déférés par rapport au nombre d’actes transmis est de 0,03% du total avec 1 désistement pour 3 saisines. Pourquoi le chiffre est-il aussi réduit ? parce que les CT ne font pas toujours la différence entre les actes soumis à obligation de T et les autres. Donc par souci de sécurité juridique, elles transmettent tout sans distinction. De plus les préfets évitent de saisir le TA. Pourquoi ? tout simplement pour tenter de trouver une solution négociée aux difficultés des CT sans perdre de temps avec un contentieux devant le TA.**

**A Les cas de maîtrise des délais dont bénéficie le préfet**

**§1 La négociation du préfet avec les élus**

**CE 18 avril 1986 CDR d’Ille-et-Vilaine, Rec. p.423**

**Si le préfet constate une difficulté dans la légalité des actes administratifs, il va proposer une solution, un arrangement permettant de régulariser la situation. Dans ce cas, le délai contentieux sera suspendu et cessera de courir pendant toute la période de négociation ce qui fait que le préfet aura toujours la possibilité de saisir le TA en cas d’échec de la négociation politique.**

**§2 La demande de compléments d’information**

**CE 13 janvier 1988 Mutuelle générale du personnel des CT, Rec. p. 7 : si le préfet reçoit une délibération budgétaire incomplète avec des documents manquants comme par exemple les annexes du BP. Il pourra les demander et pendant ce délai, le délai de 2 mois sera suspendu ce qui lui laissera un peu plus de temps en cas de saisine du TA.**

**B L’acceptation des recours directs devant le juge administratif**

**CE 26 octobre 1984, Commune d’Heume-l’église, Rec. p. 34**

**Au départ, on pensait que pour les actes soumis à obligation de transmission en préfecture, il y avait le déféré préfectoral. En revanche pour les actes non soumis à obligation de transmission, les recours directs étaient possibles. Par conséquent, la logique de la loi de 1982 était d’interdire les recours directs contre les actes soumis à obligation de transmission. Mais la jurisprudence n’a pas suivi cette tendance et a plutôt préféré donner satisafction au justiciable en accueillant favorablement les recours directs contre les actes soumis à obligation de transmission. On s’est donc trouvés dans une situation paradoxale où les préfets évitaient le plus possible de saisir le TA et où au contraire les recours directs étaient jugés recevables par le juge de l’excès de pouvoir.**

**Conclusion sur le contrôle de légalité : Ce contrôle n’a pas du abouti à ce qui était prévu. Les préfets ont continué à négocier avec les élus sur tous les plans. La seule différence c’est que les préfets ne pouvaient plus annuler directement les actes, et qu’il fallait demander l’annulation dans les cas les plus graves aux TA. Donc le contrôle de légalité n’a pas marché. Il a été critiqué par de nombreux organismes et lorsque des économies sont faites dans les préfectures, elles se font sur ce type de service.**

**CHAPITRE 2 : LE CONTRÔLE DES ACTES BUDGÉTAIRES**

**Qu’est-ce que le contrôle des actes budgétaires ?**

**C’est une procédure d’urgence dans laquelle le préfet est le plus souvent le demandeur. Une CT est confrontée à une difficulté budgétaire ou financière et il faut trouver une solution dans l’urgence. La CRC va alors être saisie par le préfet pour tenter de trouver une solution concrète au problème posé. La CRC se prononce dans un avis qui ressemble à une recommandation, à un conseil destiné à résoudre une difficulté. Ce n’est donc pas un contrôle d’un type habituel avec une sanction mais plutôt la recherche d’une solution d’un problème urgent. La loi donne la définition des différents cas d’ouverture du contrôle des actes budgétaires.**

**Section 1 : Les cas d’ouverture du contrôle budgétaire**

**A/ Budget voté en retard : art. L.1612-2 CGCT**

**Le BP doit être voté au 15 avril et en cas d’élections au 30 avril. Si le BP n’est pas adopté à la date limite, le préfet saisit la CRC sans délai et celle-ci doit rendre un avis public dans le délai d’un mois. Cet avis doit servir à élaborer un budget minimal (un budget de survie) permettant d’assurer la continuité des services publics de la CT. Si le budget n’est pas voté c’est souvent parce qu’il y a un problème de nature politique ou une difficulté financière. Or, il faut que le budget soit voté. Une fois l’avis de la CRC publié, le préfet pourra prendre un arrêté préfectoral pour régler le budget. René CHAPUS appelle ce pouvoir du préfet le pouvoir de substitution d’action parce que le préfet se substitue à l’organe délibérant défaillant pour assurer la continuité financière de la CT. Mais comme l’organe délibérant est composé d’élus, il faut que la CRC soit saisie par le préfet pour proposer les données financières du BP. Cette procédure a permis de discipliner les CT en leur indiquant que si elles n’étaient pas en mesure de voter le BP avant la date limite, il y avait une procédure toute prête permettant de trouver une solution de substitution.**

**B/ Budget voté en déséquilibre : art. L.1612-5 CGCT**

**§1 la phase amiable :**

**Si le budget de la CT n’est pas en équilibre réel (3 conditions à respecter), le préfet saisit la CRC dans le délai d’un mois à compter de la transmission de la délibération budgétaire (BP, DM, BS). Dans ce cas, la CRC doit formuler un avis de premier stade dans le délai d’un mois afin de proposer des mesures pour équilibrer le budget de la CT. Une fois cet avis transmis au préfet et à la CT, l’organe délibérant dispose d’un nouveau délai d’un mois pour opérer une seconde délibération. En général dans 80% des cas cette phase se termine avec succès car la CT a suivi l’avis de la CRC et le budget est voté en équilibre réel. C’est tellement efficace que certaines CT ont pris l’habitude de voter leur budget en déficit pour que le préfet saisisse la CRC qui préconise une augmentation des impôts ce qui a pour résultat de faire voter un budget avec des impôts plus élevés mais les élus pourront dire que l’augmentation des impôts n’est pas de leur fait mais que c’est une contrainte qui vient de la CRC.**

**§2 la phase contraignante :**

**Elle se justifie parce que la CT n’a pas délibéré du tout ou n’a pas voté de mesures de redressement jugées suffisantes par la CRC. Dans ce cas, la CRC prendra un avis de 2ème stade (dans les 15 jours) afin de demander au représentant de l’État de régler le budget conformément à ses préconisations. Dans ce cas, le préfet prend un arrêté préfectoral et le budget est en équilibre réel. Mais la CT se trouve dans une situation de désaveu car elle n’a pas voulu jouer le jeu de la procédure amiable. Le préfet a alors exercé son pouvoir de substitution d’action.**

**C/ Contrôle du déficit du CA : art. L.1612-14 CGCT**

**L’article indique que les CT ne doivent pas présenter un déficit qui atteigne ou dépasse les seuils de 5%-10% des RRF. Ce déficit doit être calculé en ajoutant le déficit de la SF au déficit de la SI. C’est donc un déficit de l’ensemble du CA qui sera comparé aux seules recettes réelles de la SF. Pourquoi ? tout simplement car ces recettes sont la richesse de la CT (Recettes fiscales + dotations de l’État + subventions de F reçues + produits du domaine + redevances pour services rendus). Seul le préfet peut saisir, il n’a aucun délai, en effet on est après l’exécution du budget et donc il n’y a pas d’urgence. Le préfet saisit la CRC qui doit rendre son avis dans le délai d’1 mois. Cet avis va vérifier que les seuils sont atteints voire dépassés. Mais surtout, cet avis va élaborer un plan de redressement sur plusieurs années : en général, si les seuils sont atteints, il va falloir plus de 2 ans pour résorber le déficit de la CT. Ce plan de redressement pluriannuel n’est pas prévu expressément par les articles du Code mais il en découle de façon logique et rationnelle. Ce contrôle de la CRC se fait après un premier contrôle de la part du préfet qui doit en même temps vérifier la sincérité du CA : en particulier la sincérité des restes à réaliser.**

**D/ Inscription d’office d’une DO : art. L. 1612-15 CGCT**

**§1 la phase amiable :**

**A la différence de tous les autres cas d’ouverture du contrôle budgétaire, la CRC peut ici être saisie par d’autres personnes que la préfet. Il peut s’agir du comptable public d’une autre CT ou personne publique à qui la CT doit de l’argent. Il peut s’agit aussi toute autre personne y ayant intérêt mais attention la loi restreint la saisine aux seules personnes justifiant d’un intérêt personnel direct et certain. On doit en effet distinguer le cas du REP dans lequel tout contribuable ou tout électeur a le droit de saisir le TA et la jurisprudence est plutôt accueillante. Ici, c’est le contraire, la personne qui souhaite saisir la CRC doit être directement concernée par cette dépense qui doit lui bénéficier. On va trouver ainsi des fournisseurs qui n’ont pas été réglés de leurs livraisons, des associations qui n’ont pas reçu le versement de leurs subventions promises, les banques qui n’ont pas été payées de tous les frais demandés à la CT. On va même trouver pendant la guerre scolaire des établissements privés sous contrat d’association avec l’État auxquels les communes ont refusé de verser le forfait auquel elles avaient droit. On trouve par conséquent de très nombreux requérants qui saisissent les CRC à ce titre ? Les statistiques nous montrent que les préfets ne saisissent pas beaucoup les CRC au titre de ce 4ème cas d’ouverture. Une fois saisie, la CRC dispose d’un délai d’un mois pour prendre son avis de premier stade. A quoi sert cet avis ? il sert à fixer le caractère obligatoire de la dépense. Une dépense est obligatoire si elle découle de la loi, d’un contrat ou d’une décision de justice. Une fois cet avis rendu par la CRC, si la Dépense est obligatoire, la CRC va demander à l’organe délibérant de modifier le budget et de l’équilibrer en conséquence. Si on rajoute une dépense, il faut annuler d’autres dépenses ou créer de nouvelles ressources. En général, cette procédure amiable réussit à solutionner 80% des cas environ. La CT délibère et la dépense est alors inscrite au budget puis elle est payée par l’ordonnateur. En effet, cette procédure est la procédure qui permet d’inscrire la dépense obligatoire au budget.**

**§2 la phase contraignante : Si la CT n’a pas suivi l’avis de premier stade de la CRC, celle-ci prendra un avis de 2ème stade pour demander au préfet de procéder à l’inscription d’office de la DO. Le préfet prendra alors un arrêté préfectoral et la dépense obligatoire sera inscrite au budget local. Mais il peut arriver que la CT et plus particulièrement son maire (exécutif) refuse de payer la dépense. En effet, ce n’est pas parce qu’une dépense obligatoire est inscrite au budget que le maire est obligé de dépenser cette somme. Le maire peut refuser de payer cette dépense bien qu’elle soit inscrite au budget de la CT. Dans ce cas, le fournisseur va pouvoir utiliser une autre procédure qui ne passe pas par la CRC et qui s’intitule la procédure de mandatement d’office : article L. 1612-16 du CGCT. Le fournisseur s’adressera au préfet directement pour lui demander de mettre en demeure l’ordonnateur de mandater et de payer la dépense obligatoire. Puis, si l’ordonnateur n’a pas mandaté dans le délai d’un mois, le préfet y procèdera d’office (mandatement d’office). Ce qui veut dire que le préfet donne l’ordre au comptable public de payer la dépense à son bénéficiaire. En conclusion, une DO est protégée par ces deux procédures l’inscription d’office (avec CRC) et le mandatement d’office (sans CRC).**

**Section 2 : La procédure du contrôle budgétaire**

**Elle est marquée par le respect du principe du contradictoire. A savoir que l’exécutif de la CT peut être entendu à tous les stades de la procédure pour faire valoir son point de vue et la position de la CT.**

**A/ La saisine de la CRC a pour effet l’incompétence de l’organe délibérant (dans les deux premiers cas d’ouverture)**

**§1 pour le budget voté en retard : Dès la saisine de la CRC, l’organe délibérant est ipso facto dessaisi. Ce qui fait que si le BP est voté au-delà de la date limite, la délibération n’est pas forcément illégale de ce seul fait.**

**§2 pour le budget en déséquilibre : c’est la même chose, la CT est incompétente dès la saisine de la CRC.**

**B/ les conséquences du contrôle de l’équilibre**

**§1 pour le budget prévisionnel (BP, DM et BS) art. L. 1612-9 CGCT**

**Le Code prévoit deux sanctions : d’abord toutes les délibérations devront être transmises à la CRC jusqu’à la fin de l’exercice. Ensuite ce n’est pas tout, le calendrier budgétaire de l’année suivante devra être un calendrier vertueux obligatoire (vote du CA avant le BP. Pourquoi ? tout simplement pour que l’on puisse vérifier que le déséquilibre a bien été résorbé.**

**§2 pour le compte administratif art. L. 1612-14 CGCT**

**Le budget de l’exercice suivant sera systématiquement contrôlé par la CRC et ainsi la CRC pourra vérifier que le déficit se résorbe par rapport à ce qui était prévu dans la plan de redressement.**

**CHAPITRE 3 :**

**CONTENTIEUX ADMINISTRATIF DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE**

**Section 1 : La fixation des règles de fond**

**A/ la nature juridique des actes des CRC**

**§1 avis négatif d’une CRC**

**Par exemple lorsqu’elle déclare que la dépense n’est pas une dépense obligatoire ou lorsqu’elle décide que le budget n’est pas en déséquilibre ou lorsque le seuil de déficit n’est pas atteint.**

[**https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007689829/**](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007689829/)

**L’avis négatif est une décision administrative faisant grief. Pourquoi parce que l’avis négatif interrompt la procédure. Par conséquent tout acte négatif pourra être attaqué devant le juge de l’excès de pouvoir et si on obtient son annulation cela voudra dire que la CRC s’est trompée et que la procédure devra reprendre à l’endroit où elle s’est arrêtée.**

**§2 L’avis positif d’une CRC ne sera pas considéré comme un acte administratif faisant grief en raison de la théorie des opérations complexes. On se trouve dans une procédure et l’avis n’est qu’un élément. On ne peut attaquer un élément, on doit attendre la fin de la procédure et on ne pourra attaquer que le dernier acte (arrêté préfectoral ou délibération).**

**B/ la définition des dépenses obligatoires**

**CE 11 décembre 1987 Commune de Pointe-à-Pitre, Rec. p. 626. Elle nous dite qu’une dépense obligatoire doit remplir certaines conditions pour pouvoir faire l’objet de la procédure d’inscription d’office : la dépense doit être liquide, certaine et non sérieusement contestée.**

[**https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008215226/**](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000008215226/)

**La jurisprudence administrative va contrôler les CRC dans leur manière de fixer les critères des DO afin d’éviter que chaque CRC ne développe une interprétation différente des autres. La jurisprudence administrative a donc unifié la définition des dépenses obligatoires entre les différentes CRC. Le juge administratif sanctionnera les erreurs de droit des CRC dans la définition des DO.**

**Section 2 La fixation des règles de forme**

**A/ la situation du préfet face aux avis de la CRC**

**Une autorité administrative se trouve en général dans l’une des deux situations suivantes :**

**Compétence liée : l’autorité doit suivre ce qui est prévu par les textes**

**Pouvoir discrétionnaire : choix du moment et des moyens de son action.**

**§1 avis positif d’une CRC : le préfet peut faire jouer son pouvoir discrétionnaire**

[**https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007722447/**](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007722447/)

**Mais dans ce cas, il doit motiver sa décision et le juge contrôlera sa motivation qui ne doit pas être une motivation standard (passe-partout) elle doit s’appuyer sur des arguments vérifiables par le juge administratif.**

**§2 avis négatif d’une CRC :**

**En cas d’avis négatif, le préfet est toujours dans une situation de compétence liée. Le préfet ne peut pas passer outre l’avis négatif de la CRC.**

**B/ l’articulation entre contrôle budgétaire et contrôle de l’excès de pouvoir**

**§1 La recevabilité des recours des tiers pour faire annuler une délibération budgétaire ne respectant pas l’équilibre réel**

[**https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007765851/**](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007765851/)

**§2 L’irrecevabilité du préfet à saisir le TA : l’exception de recours parallèle .**

[**https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007755877/**](https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007755877/)

**Toute personne pouvant saisir la CRC doit le faire et ne pourra exercer un recours devant le TA que pour des raisons autres que les 4 cas d’ouverture du contrôle budgétaire.**

**Bibliographie :**

[**https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-Rapport-activite-2019.pdf**](https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-02/20200225-Rapport-activite-2019.pdf)

**Code des juridictions financières, commentaire de l’article L. 232-1, 4ème éd. Le Moniteur 2018.**

**Sujets d’examen :**

**1°) les 4 cas d’ouverture du contrôle budgétaire**

**2°) sujet La fixation des règles de forme par le juge administratif (fin de la leçon).**