

FICHE 7 – LE CONTROLE DU BUDGET

L'exécution du budget fait l'objet de plusieurs contrôles : le contrôle budgétaire, le contrôle juridictionnel des comptes des comptables et le contrôle de la gestion des ordonnateurs.

I - LE CONTROLE BUDGETAIRE

Le budget est un acte au contenu particulier et important. Il doit respecter un certain nombre de principes. Le contrôle du respect de ces principes constitue l'objet de ce que l'on appelle le contrôle budgétaire.

A - LE CONTROLE DU PRINCIPE DES DEPENSES OBLIGATOIRES

a) La non-inscription d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-15 du CGCT)

Certaines dépenses sont obligatoires, et si elles ne sont pas inscrites dans le budget, une procédure de contrôle sera alors mise en œuvre.

1° Les dépenses obligatoires

Le code général des collectivités territoriales retient deux critères pour définir les dépenses obligatoires : « *les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé* ».

Dans ses articles L. 2321-2 pour les communes, L. 3321-1 pour les départements et L. 4321-1 pour les régions, le code précise quelles sont ces dépenses. On peut citer, par exemple, les dépenses relatives à l'entretien de l'hôtel de ville, de l'hôtel du département ou de région, celles qui correspondent à la rémunération des agents communaux, départementaux ou régionaux.

Quant aux dettes exigibles, ce sont les dettes certaines, liquides et incontestées. Elles correspondent principalement aux remboursements des emprunts ainsi qu'aux garanties des emprunts. Les dettes exigibles correspondent également aux dettes résultant d'engagements contractuels ou de décisions de justice.

En définitive, les dépenses obligatoires sont les dépenses que la collectivité s'est imposées elle-même, ou celles que le législateur lui impose.

2° La procédure

● La saisine de la chambre régionale des comptes

C'est le seul cas de contrôle budgétaire dans lequel trois personnes différentes peuvent saisir la CRC. Il s'agit d'abord du représentant de l'Etat dans le département qui est à même de savoir si une dépense obligatoire n'a pas été inscrite. Le comptable de la collectivité territoriale peut lui aussi saisir la chambre puisqu'il connaît la situation financière de la collectivité territoriale. Enfin, toute personne y ayant intérêt peut en faire de même. On sait que bon nombre de dépenses obligatoires sont des dépenses de rémunération. Dans un tel cas, on comprend que la personne non payée puisse prendre l'initiative de la procédure.

Dans les trois cas, c'est par lettre recommandée avec accusé de réception que la saisine est réalisée. Un mémoire justificatif doit être joint ainsi que les pièces justificatives. Aucun délai n'est prévu.

● **L'intervention de la chambre régionale des comptes**

La chambre peut rejeter la demande tendant à ce qu'elle constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget. Dans ce cas, cette décision « *constitue une décision administrative dont le tribunal administratif, juge de droit commun du contentieux administratif, est compétent pour connaître en premier ressort* » (CE, 23 mars 1984, Organisme de gestion des écoles catholiques de Couëron).

Si elle accepte la demande, la procédure se déroulera en deux temps :

- La mise en demeure de la chambre

Dans le mois qui suit sa saisine, la CRC constate la non-inscription et met en demeure la collectivité territoriale d'inscrire la dépense. Si la collectivité territoriale suit la chambre, le problème sera réglé.

- La proposition d'inscription

Si la collectivité territoriale rejette la mise en demeure ou si elle ne fait rien dans le délai d'un mois, la CRC demande au préfet de se substituer à la collectivité défaillante : la chambre assortit sa demande d'une proposition de « *création de ressources ou de diminution de dépenses facultatives destinée à couvrir la dépense obligatoire* ».

● **L'inscription d'office**

« *Le représentant de l'Etat dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence* ». S'il s'écarte des propositions de la chambre, il doit prendre une décision motivée.

La question s'est longtemps posée de savoir si la compétence du préfet était liée ou discrétionnaire. Dans son arrêt Commune de Brives-Charensac c/ Arnaud du 10 février 1988, le Conseil d'Etat affirme « *le préfet peut, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, refuser, par décision motivée, de se conformer à la proposition de la chambre régionale des comptes* ». Il peut donc refuser l'inscription d'office. Mais ce refus peut entraîner, en cas d'illégalité, la responsabilité de l'Etat comme faute lourde (CE, 29 avril 1987, ministère de l'Intérieur et ministère de l'Education nationale c/ école N.-D. de Kénitron).

b) Le non-mandatement d'une dépense obligatoire (art. L. 1612-16 du CGCT)

Quand une dépense est obligatoire, il faut non seulement qu'elle soit inscrite dans le budget, mais encore qu'elle soit mandatée, sans quoi elle ne pourra être payée. A défaut de mandatement, le préfet met en demeure le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional d'y procéder. Si la mise en demeure reste sans effet dans le mois qui suit, le préfet procède d'office au mandatement.

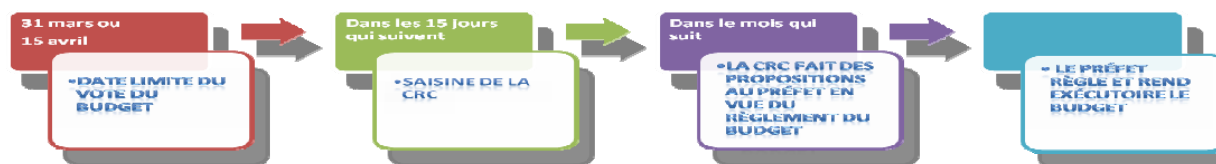
B - LE CONTROLE DU PRINCIPE DE L'ANNUALITE (art. L. 1612-2 du CGCT)

1° Les délais de vote

Si le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté le 31 mars ou le 15 avril, les années de renouvellement des conseils, la procédure de contrôle pourra être entamée. Encore faut-il que toutes les pièces nécessaires à l'établissement du budget aient été transmises par l'Etat quinze jours plus tôt. Lorsque le budget de l'exercice précédent d'une collectivité a été réglé d'office par le préfet suite à une saisine pour déséquilibre au titre de l'article L. 1612-5 du CGCT, la date limite de vote du budget est fixée au 1^{er} juin ou au 15 juin l'année de renouvellement des assemblées locales.

2° La procédure

Saisie par le préfet dans les quinze jours suivant la date limite du vote, la CRC formule, dans le mois qui suit, des propositions en vue du règlement du budget ; sur cette base le préfet règle et rend exécutoire le budget.



C - LE CONTROLE DU PRINCIPE DE L'EQUILIBRE

L'équilibre d'un budget apparaît d'abord au moment du vote de celui-ci, mais c'est surtout après exécution que l'on peut vérifier s'il a été réel ou non.

a) Le déséquilibre du budget voté

Le budget doit être voté en équilibre réel. Si ce n'est pas le cas, une procédure sera engagée.

1° La notion d'équilibre réel (art. L. 1612-4 du CGCT)

Trois éléments permettent de définir cette notion :

– Les deux sections doivent être chacune en équilibre. L'équilibre ne s'apprécie pas globalement, comme c'était le cas avant 1982, mais section par section.

– Les recettes et les dépenses doivent être évaluées de manière sincère. Cela signifie que les recettes doivent être conformes aux évaluations résultant des informations transmises par l'Etat, mais aussi qu'aucune autre recette ne doit être majorée. Quant aux dépenses, il faut qu'elles correspondent avec vraisemblance aux actions engagées par la collectivité, donc qu'elles ne soient ni minorées ni majorées.

– Le remboursement de la dette en capital doit se faire par des ressources propres.

L'article L. 1612-4 du CGCT précise de manière très technique ce qu'il faut entendre par là : « lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

Ce qui est donc interdit c'est le déséquilibre, négatif bien sûr, c'est-à-dire le déficit, mais aussi le déséquilibre positif, c'est-à-dire l'excédent. Toutefois, depuis 1997, l'excédent provenant de l'inscription des dotations aux amortissements et des provisions exigées est admis.

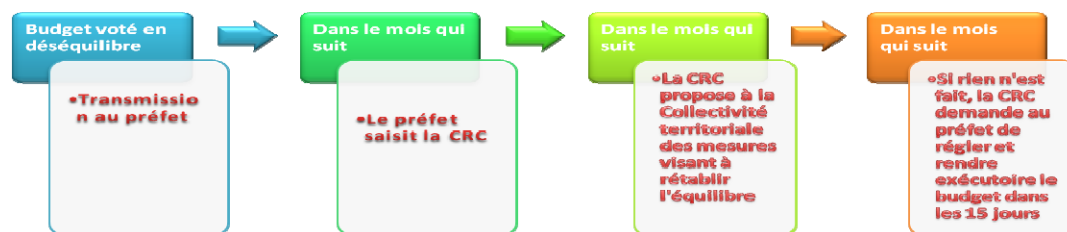
2° La procédure de rétablissement de l'équilibre (art. L. 1612-5 du CGCT)

● La saisine de la chambre régionale des comptes

Le préfet saisit la CRC dans le mois suivant la transmission du budget. La saisine se fait par lettre recommandée avec accusé de réception.

Si le préfet s'est abstenu de saisir la chambre, toute personne peut, dans les deux mois suivant le mois « réservé » au préfet, intenter un recours devant le tribunal administratif contre le budget, en arguant du déséquilibre (CE, Département du Tarn c/Barbut et autres 23-12- 1988).

Lorsque la CRC est saisie et jusqu'au terme de la procédure, l'organe délibérant ne peut se prononcer en matière budgétaire. De plus, l'exécution de ce budget est suspendue jusqu'au terme de la procédure. Mais les dépenses de la section d'investissement peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite de la moitié des crédits inscrits à ce titre.



• L'intervention de la chambre régionale des comptes

La CRC constate le déséquilibre, elle a un mois pour proposer à la collectivité des mesures visant à rétablir l'équilibre. Elle lui demande une nouvelle délibération.

Si les mesures prises sont insuffisantes ou si aucune mesure n'est adoptée dans le mois suivant, la CRC demande au préfet de régler le budget et de le rendre exécutoire dans un délai de quinze jours. S'il s'écarte des propositions de la chambre, il doit motiver sa décision.

Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le préfet à la chambre régionale des comptes.

Type de procédure (selon articles du Code général des collectivités territoriales- CGCT)	2004	2005	2006	2007	2008
Budget non voté dans le délai légal (art. L.1612-2 du CGCT) - Saisines	146	159	129	114	49
Budget voté en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT) -Saisines	153	142	115	112	146
Compte administratif (Rejet : art. L. 1612-12 du CGCT et Non-transmission : art. L.1612-13 du CGCT) - Saisines	57	103	84	70	33
Déficit important du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT) - Saisines	160	143	119	101	148
Insuffisance des crédits pour dépenses obligatoires (art. L. 1612-15 du CGCT) - Saisines	325	326	283	225	178
Contrôle des délégations de service public (art. L 1411 du CGCT) -Saisines			10	17	6
Autres saisines				4	12
Total des saisines	841	873	740	643	569
Total des avis (1 ^{er} et 2 ^{ème} stade)	862	986	825	648	660

b) Le déficit du compte administratif (art. L. 1612-14 du CGCT)

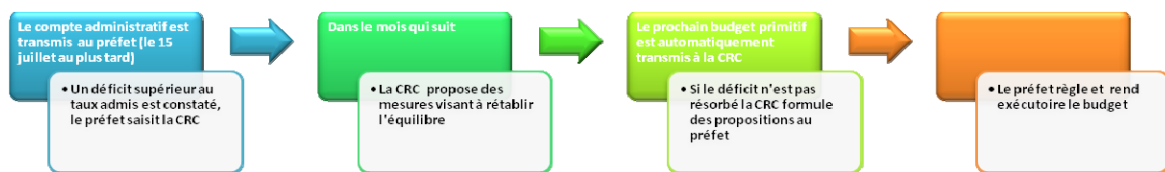
Lors du vote sur le compte administratif, un déficit peut apparaître. S'il est suffisamment important, il sera à l'origine d'une procédure de contrôle. Toutefois, si le compte administratif n'est pas transmis dans les délais (au plus tard le 15 juillet), une procédure identique à la précédente est entamée (art. L. 1612-13 du CGCT).

1° L'importance du déficit

Pour les régions, les départements ainsi que pour les communes de plus de 20 000 habitants, le déficit constaté doit être égal ou supérieur à 5 % des recettes de fonctionnement. Pour les communes de moins de 20 000 habitants, le déficit doit être supérieur ou égal à 10 % des mêmes recettes.

2° La procédure de contrôle

Saisie par le préfet, la CRC, dans les deux mois qui suivent, propose des mesures permettant de rétablir l'équilibre. Le budget primitif suivant est automatiquement transmis à la CRC. Si le déficit n'est pas résorbé, la CRC fait au préfet des propositions sur la base desquelles il réglera et rendra exécutoire le budget.



II - LE CONTROLE DES AGENTS D'EXECUTION

Ce contrôle est de nature juridictionnelle, il est pratiqué sur les comptes des comptables en vue de leur apurement. Les comptables des collectivités territoriales contrôlées doivent produire leurs comptes au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit la clôture de l'exercice auquel il se rapporte.

Le commissaire du gouvernement veille à ce que cette obligation du comptable soit respectée. En cas de retard dans la production ou de non-production du compte, le comptable peut se voir condamné à une amende. La procédure se déroule selon un schéma semblable à celui en vigueur devant la Cour des comptes, ses caractéristiques sont également les mêmes.

A - LE CONTROLE DES COMPTES DES COMPTABLES

Il a été profondément modifié par la loi du 28 octobre 2008 qui l'a mis en conformité avec la Convention européenne des droits de l'Homme.

a) L'intervention du ministère public

- s'il conclut à l'absence de charge, le comptable pourra être déchargé de sa gestion par **une simple ordonnance rendue par le président de la formation de jugement** ; l'ordonnateur a la possibilité de faire opposition à l'ordonnance de décharge.

- si, à l'inverse, il conclut à l'existence de charges, il devra désormais prendre **un réquisitoire, communiqué au comptable** concerné afin que celui-ci sache ce qui lui est reproché et puisse organiser sa défense avant tout jugement.

b) L'instruction

À compter de ce réquisitoire, l'instruction commence. Elle repose sur des échanges avec le comptable, par écrit et, s'il le demande, par oral. La juridiction ne rendra donc un jugement qu'à l'issue de cette instruction contradictoire, après la rédaction par le rapporteur d'un second rapport à fin de jugement et au vu des conclusions du ministère public.

c) L'audience

- **La publicité des audiences.** La loi systématise la publicité de l'audience pour toutes les procédures contentieuses devant les juridictions financières (sauf menace pour l'ordre public, l'intimité des personnes ou les secrets protégés par la loi). La publicité des audiences permet donc au public bien sûr d'assister au procès, mais aussi au comptable lui-même qui jusque-là s'en trouvait exclu.

- **Le caractère contradictoire.** Les rapports d'instruction et les conclusions du parquet doivent être communiqués aux parties avant l'audience publique. Par ailleurs, l'ensemble de la procédure contradictoire n'est plus exclusivement écrit. Le comptable peut s'exprimer oralement à l'audience publique qui devient systématique. En conséquence, la règle du double arrêt ou du double jugement est supprimée.

- **Le caractère impartial.** Désormais, la présence du rapporteur et du ministère public au délibéré est interdite.

d) Les voies de recours

Deux voies de recours sont possibles : la cassation devant le Conseil d'Etat dans les deux mois, ou la révision devant la Cour elle-même si des éléments nouveaux apparaissent.

B - LE CONTROLE DE LA GESTION DES ORDONNATEURS

a) La nature du contrôle

Ce contrôle n'est pas juridictionnel mais administratif. Il ne débouche pas sur un jugement qui est un acte juridictionnel, mais sur des lettres d'observation.

La loi du 2 mars 1982 parlait de contrôle « *du bon emploi des fonds publics* », ce qui pouvait laisser penser que les CRC pouvaient apprécier l'opportunité des décisions prises par les ordonnateurs. Afin d'éviter cette confusion, la loi du 5 janvier 1988 devait remplacer ces termes par ceux de « *contrôle de l'emploi régulier* » des fonds publics. En réalité, les CRC contrôlent aussi les résultats obtenus par comparaison avec les moyens mis en œuvre. Leur compétence s'étend donc à la qualité de la gestion et peut les conduire dans la voie de l'évaluation des politiques publiques locales. C'est, d'une certaine manière, ce que précise la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 en disposant : « *L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre 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.* »

**Interventions administratives des CRTC
Répartition par catégorie de destinataires**

	2004	2005	2006	2007	2008
Organismes soumis aux règles de la comptabilité publique					
* Collectivités territoriales					
- Rapports d'observations définitives	256	303	291	298	274
- Autres interventions administratives	99	125	124	124	89
* Établissements publics locaux					
- Rapports d'observations définitives	197	217	214	189	175
- Autres interventions administratives	228	90	113	113	74
* Établissements publics spécialisés					
- Rapports d'observations définitives	143	111	109	129	143
- Autres interventions administratives	67	58	68	49	65
Organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique					
* Sociétés d'économie mixte					
- Rapports d'observations définitives	43	41	34	43	34
- Autres interventions administratives	29	8	6	6	5
* Associations subventionnées et autres organismes recevant un concours financier					
- Rapports d'observations définitives	47	45	65	38	57
- Autres interventions administratives	17	11	26	9	21
Total rapports d'observations définitives	686	717	713	706	683
Total autres interventions administratives	443	292	337	301	254

b) La procédure du contrôle

Le contrôle est entrepris à l'initiative de la chambre régionale des comptes, mais depuis la loi du 6 février 1992, il peut être demandé par le préfet ou l'exécutif local lui-même. Les magistrats disposent de moyens d'investigation quasiment illimités.

1° Le caractère contradictoire

Le magistrat instructeur rédigera ses observations provisoires après avoir entendu l'ordonnateur et toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause. Lorsque les observations sont formulées, le dirigeant ou l'ordonnateur concerné, y compris, le cas échéant, celui qui était en fonction au cours de l'exercice examiné, disposent d'un délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. La chambre régionale des comptes arrête alors ses observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.

La loi du 21 décembre 2001 a accentué le caractère contradictoire de la procédure du contrôle de gestion par deux dispositions : l'une donne aux personnes destinataires du rapport un délai d'un mois pour répondre aux observations des chambres régionales, l'autre rend obligatoire la publication de cette réponse.

Dans son avis Chabert du 15 juillet 2004, le Conseil d'Etat a précisé le régime juridique des observations des chambres régionales et territoriales des comptes. Elles ne sont pas réputées faire grief et ne sont donc pas susceptibles de donner lieu à un recours pour excès de pouvoir.

En revanche, les personnes concernées par les rapports d'observations définitives peuvent demander à la chambre de les rectifier.

2° Le caractère public

Pendant longtemps, les observations restaient secrètes. Dans un arrêt ministère du Budget / David du 30 juin 1989, le Conseil d'Etat avait pourtant reconnu qu'elles étaient des documents administratifs qui, en tant que tels, étaient communicables à toute personne qui en fait la demande.

C'est pourquoi la loi du 15 janvier 1990 précisera qu'elles doivent être communiquées par l'exécutif à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, afin qu'un débat puisse se dérouler. La loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 ajoute même que le rapport d'observation est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée. Toutefois, ce rapport ne peut être publié ni communiqué à ses destinataires ou à des tiers durant les trois mois précédant des élections pour la collectivité concernée, et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise.

Enfin, les observations sont communiquées à la Cour des comptes qui peut ainsi alimenter la partie de son Rapport public consacrée aux collectivités territoriales.