

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 février 1997.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à modifier le code des juridictions financières afin de préciser les compétences des chambres régionales des comptes,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Patrice GÉLARD, Jean-Patrick COURTOIS, Michel ALLONCLE, Bernard BARBIER, Jean BERNADAUX, Jean BERNARD, Jean BIZET, Paul BLANC, Mme Annick BOCANDÉ, MM. Philippe de BOURGOING, Louis BOYER, Jacques BRACONNIER, Dominique BRAYE, Jean-Pierre CAMOIN, Auguste CAZALET, Charles-Henri de COSSÉ-BRISSAC, Philippe DARNICHE, Désiré DEBAVELAERE, Luc DEJOIE, Jean DELANEAU, Jean-Paul DELEVOYE, Fernand DEMILLY, Christian DEMUYNCK, Michel DOUBLET, Hubert DURAND-CHASTEL, Daniel ECKENSPIELLER, Jean-Paul ÉMORINE, Jacques GENTON, Alain GÉRARD, François GERBAUD, François GIACOBBI, Daniel GOULET, Georges GRUILLOT, Bernard HUGO, Roger HUSSON, André JOURDAIN, Gérard LARCHER, Edmond LAURET, Dominique LECLERC, Jean-François LE GRAND, Édouard LE JEUNE, Maurice LOMBARD, Kléber MALÉCOT, André MAMAN, Philippe MARINI, Serge MATHIEU, Louis MOINARD, Georges MOULY, Mme Nelly OLIN, MM. Alain PLUCHET, Henri de RAINCOURT, Victor REUX, Roger RIGAUDIÈRE, Guy ROBERT, Jean-Pierre SCHOSTECK, Martial TAUGOURDEAU, Alex TÜRK, Alain VASSELLE et Serge VINÇON,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

*Juridictions administratives. - Chambres régionales des comptes - Code des juridictions financières.*

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La suppression de la tutelle administrative et de la tutelle financière sur les actes des collectivités locales a constitué l'un des aspects essentiels des lois de décentralisation.

Celles-ci ont en particulier abrogé les dispositions du code des communes qui soumettaient les délibérations des conseils municipaux ayant un objet financier à l'approbation du préfet ou qui permettaient à ce dernier de réduire ou même d'écarter des dépenses inscrites au budget communal.

Elles ont ainsi tendu à donner toute sa portée au principe de libre administration des collectivités locales, affirmé par l'article 72 de notre Constitution.

Instituées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, les chambres régionales des comptes ont été chargées du contrôle budgétaire et financier des collectivités locales. Elles ont été dotées à cette fin de trois séries de compétences qu'elles exercent dans les conditions désormais fixées par le code des juridictions financières :

- elles concourent au contrôle budgétaire des collectivités locales ;
- elles exercent le contrôle juridictionnel des comptes de l'ensemble des collectivités locales ;
- elles peuvent présenter des observations sur la gestion des collectivités locales soumises à leur juridiction.

Or, dès les premières années de fonctionnement de ces nouvelles juridictions, une dérive est apparue.

Les chambres régionales ont, en effet, fondé leurs interventions concernant la gestion des collectivités locales sur le deuxième alinéa de l'article 87 de la loi du 2 mars 1982 qui leur confiait - dans sa rédaction initiale - la mission très générale de s'assurer du « bon emploi des crédits, fonds et valeurs ».

Cette formulation reprenait une disposition de la loi de 1967 applicable à la Cour des comptes et qui n'avait pas donné lieu de la part de celle-ci à un usage abusif. Il s'agissait bien par cette mission de permettre un véritable dialogue entre les chambres régionales des comptes et les collectivités territoriales à laquelle pouvaient être présentées des suggestions concernant la gestion.

A partir de cette notion de bon emploi, les chambres régionales des comptes se sont livrées à un contrôle systématique de la gestion des collectivités locales et de leurs établissements publics locaux à l'occasion du jugement de leurs comptes.

Réagissant à cette dérive, la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation a remplacé la notion de bon emploi par celle d'emploi régulier, qui figure désormais à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières.

La même loi a prévu qu'aucune observation ne pourrait être formulée par la chambre régionale des comptes sans un entretien préalable avec l'ordonnateur (art. L. 241-7 du code des juridictions financières), le secret des investigations ainsi que des propositions, rapports et travaux étant par ailleurs garanti (art. L. 241-5 et L. 241-6).

Par ailleurs, conformément à l'article L. 136-2 du même code, le rapport public de la Cour des comptes porte notamment sur les collectivités territoriales, établissements, sociétés, groupements et organismes qui relèvent de la compétence des chambres régionales des comptes.

Néanmoins, le législateur a prévu (art. L. 136-4 du code des juridictions financières) que la Cour des comptes doit informer les collectivités territoriales des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans le rapport public et doit les inviter à lui faire part de leurs réponses. Ces réponses sont jointes au rapport (art. L. 136-5).

En dépit de ces précautions, force est de constater que la dérive observée dès les premières années de fonctionnement des chambres régionales des comptes n'a pas cessé et que celles-ci exercent trop souvent – contrairement aux missions que le législateur leur a confiées – un véritable contrôle d'opportunité sur les décisions prises par des assemblées élues au suffrage universel.

Cette situation heurte les principes mêmes de la décentralisation qui a précisément tendu à supprimer le contrôle financier *a priori* sur les actes des collectivités locales. Elle est en contradiction avec les dispositions de l'article L. 231-5 du code des juridictions financières qui dispose que la chambre régionale des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de

fait. Elle n'est pas non plus conciliable avec les principes démocratiques qui veulent que les élus locaux soient responsables devant le suffrage universel et devant lui seul de l'opportunité des décisions qu'ils ont prises dans la gestion de leurs collectivités.

La dérive observée met en évidence deux lacunes essentielles du dispositif en vigueur : d'une part, faute de précisions suffisantes dans la loi, le contrôle de gestion porte, dans des cas trop nombreux, sur des choix de gestion qui résultent directement des délibérations prises régulièrement par les assemblées élues ; d'autre part, lorsque l'examen de la gestion d'une collectivité territoriale par la chambre régionale des comptes ne s'exerce pas concomitamment au contrôle juridictionnel des comptes de cette collectivité, aucune procédure de recours ne permet de faire sanctionner l'usage abusif de ses prérogatives par cette juridiction.

Pour remédier à ces lacunes, la présente proposition de loi prévoit deux mesures qui fixeraient un cadre précis pour l'accomplissement de leur mission par les chambres régionales des comptes à l'égard de la gestion des collectivités locales.

D'une part, leurs observations ne pourraient pas porter sur des choix opérés par les assemblées délibérantes des collectivités locales, dans le cadre des délibérations prises régulièrement (article premier).

D'autre part, les représentants des collectivités concernées pourraient demander à la Cour des comptes de constater, dans le cadre de la mission d'inspection permanente qu'elle exerce à l'égard des chambres régionales, l'incompétence de celles-ci lorsque les observations auraient porté sur des choix de gestion résultant de délibérations de l'assemblée élue. Dans ce cas, les observations définitives ne pourraient pas être communiquées à des tiers ni être insérées dans le rapport public de la Cour des comptes (art. 2).

Tels sont les motifs de la présente proposition de loi qu'il vous est demandé d'adopter.

## PROPOSITION DE LOI

### Article premier.

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières est complété *in fine* par un alinéa ainsi rédigé :

« L'examen de la gestion d'une collectivité territoriale par une chambre régionale des comptes ne peut porter sur les choix de gestion qui résultent de délibérations prises par l'assemblée délibérante de cette collectivité. »

### Art. 2.

Le chapitre premier du titre premier du livre premier du code des juridictions financières est complété par un article L. 111-11 ainsi rédigé :

« *Art. L. 111-11.* – Saisie par le représentant de la collectivité concernée, la Cour des comptes constate l'irrégularité des observations définitives de la chambre régionale des comptes arrêtées en méconnaissance des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 211-8.

« Dans ce cas, les observations définitives ne peuvent pas être communiquées à des tiers ni être insérées dans le rapport public de la Cour des comptes. »