

N° 411

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 février 2017

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à assurer la **sincérité** et la **fiabilité** des **comptes** des **collectivités territoriales**,*

Par Mme Catherine DI FOLCO,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclat, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.*

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 131 et 412 (2016-2017)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL .....	7
<b>I. LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS.....</b>	<b>8</b>
A. UNE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ENCADRÉE.....	8
1. <i>Le cycle budgétaire et comptable des collectivités territoriales</i> .....	8
2. <i>L'intervention du comptable public, une garantie essentielle</i> .....	11
a) Le rôle du comptable public en cours d'exercice.....	11
b) Le compte de gestion et les bonnes pratiques comptables .....	13
B. LES CONTRÔLES NON JURIDICTIONNELS DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES .....	14
1. <i>Le contrôle budgétaire</i> .....	15
2. <i>Le contrôle de gestion</i> .....	18
3. <i>La certification des comptes : une expérimentation en cours</i> .....	21
C. LES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS.....	23
1. <i>Le jugement des comptes par les chambres régionales et territoriales des comptes</i> .....	23
2. <i>Les procédures devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)</i> .....	25
a) La procédure applicable et les infractions sanctionnées .....	26
b) Le périmètre des justiciables.....	28
<b>II. LA PROPOSITION DE LOI : RENFORCER LES CONTRÔLES ET ÉTENDRE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES ÉLUS LOCAUX ET DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX .....</b>	<b>31</b>
A. LE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES .....	31
1. <i>Une programmation des contrôles de gestion en partie fixée par la loi</i> .....	32
2. <i>Un nouveau contrôle de l'annualité budgétaire</i> .....	32
B. L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE .....	33
1. <i>L'extension de la responsabilité des élus locaux devant Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)</i> .....	33
a) Un principe de responsabilité des élus locaux devant la CDBF .....	33
b) Une nouvelle peine d'inéligibilité .....	34
2. <i>La suppression de « l'ordre écrit » pour les fonctionnaires et agents territoriaux</i> .....	35

<b>III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR LE RÔLE ET LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES .....</b>	<b>37</b>
A. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES EFFORTS DE FIABILISATION DES COMPTES LOCAUX.....	37
B. DES INTERROGATIONS SUR LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE.....	38
C. UN ENJEU PLUS LARGE : LE RÔLE ET LES COMPÉTENCES DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE.....	39
a) Les personnes justiciables devant la CDBF .....	39
b) La nécessaire réforme de la CDBF .....	41
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXE 1 - CARTE DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES.....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 2 - PARTICIPANTS À L'EXPÉRIMENTATION DE CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX.....</b>	<b>55</b>
<b>Liste des personnes entendues et des contributions écrites .....</b>	<b>57</b>
<b>TABLEAU COMPARATIF .....</b>	<b>59</b>

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 15 février 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné, sur le rapport de **Mme Catherine Di Folco, la proposition de loi n° 131 (2016-2017) visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales**, présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC.

Après avoir exposé les motifs qui ont conduit au dépôt de la proposition de loi, Mme Catherine Di Folco a présenté les trois difficultés soulevées par son dispositif.

En premier lieu, il semble préférable de disposer du bilan de l'expérimentation de certification des comptes des collectivités territoriales - dont la publication est prévue en 2018 - avant de créer de nouveaux outils de fiabilisation des comptes locaux.

En deuxième lieu, les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la proposition de loi doivent être examinés de manière plus approfondie, le législateur ayant d'ores et déjà confié de nouvelles missions aux juridictions financières sans prévoir de moyens supplémentaires.

En dernier lieu, la proposition de loi soulève des interrogations plus larges concernant le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

C'est pourquoi, au terme d'un débat nourri, la commission des lois a jugé nécessaire d'approfondir sa réflexion sur le meilleur moyen de renforcer la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

**En conséquence, elle a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi et n'a pas adopté de texte.**

**En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.**



---

« La Société a le droit de demander compte à tout  
Agent public de son administration »  
*Article 15 de la Déclaration  
des Droits de l'Homme et du Citoyen*

Mesdames, Messieurs,

Votre commission est saisie de la proposition de loi n° 131 (2016-2017), présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution : « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

En pratique, il n'est pas aisé de répondre à cette exigence légitime et la fiabilité des comptes locaux reste perfectible, malgré l'implication constante des élus, des agents territoriaux, des comptables publics et des chambres régionales et territoriales des comptes.

La proposition de loi de nos collègues prévoit deux mesures distinctes : le renforcement des contrôles non juridictionnels des chambres régionales et territoriales des comptes (aspect préventif) et l'élargissement des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (aspect répressif).

Tout en soulignant l'intérêt des questions posées par ce texte, votre commission a décidé de déposer une motion tendant à son renvoi en commission afin d'approfondir sa réflexion et de l'étendre à des problématiques plus larges comme les moyens alloués aux juridictions financières et le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière.

## I. LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux suivent une **procédure budgétaire et comptable normalisée**, dont le contrôle échoit à plusieurs acteurs : le comptable public, les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

### A. UNE PROCÉDURE BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE ENCADRÉE

#### 1. Le cycle budgétaire et comptable des collectivités territoriales

Pour les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, les principales étapes de la procédure budgétaire et comptable sont :

- **l'adoption du budget primitif avant le 15 avril de l'exercice concerné**<sup>1</sup>. Ce budget comprend deux parties distinctes : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Il peut faire l'objet de « *décisions modificatives* » jusqu'au 21 janvier de l'année suivant l'exercice<sup>2</sup> ;

- **l'adoption du compte administratif**, document de synthèse présentant les résultats d'exécution du budget **avant le 30 juin de l'année suivant l'exercice**<sup>3</sup>. Ce document doit concorder avec le compte de gestion élaboré par le comptable public et remis le 1<sup>er</sup> juin au plus tard.

---

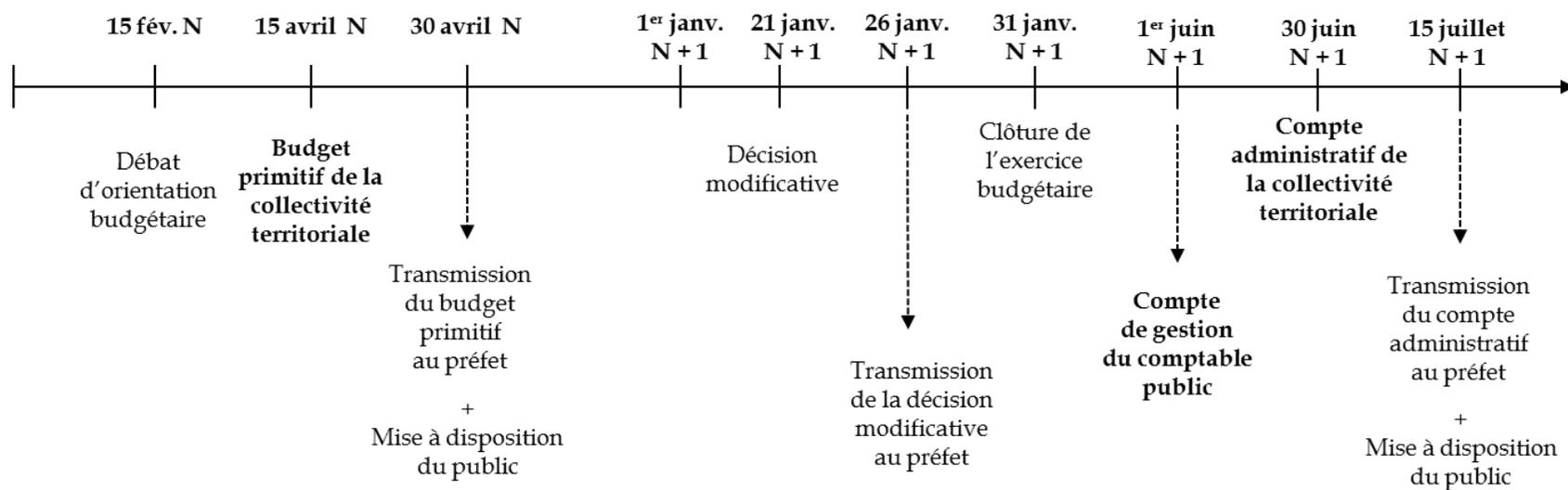
<sup>1</sup> Articles L. 1612-1 et L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales.

L'année du renouvellement de l'assemblée délibérante, le budget primitif peut être adopté jusqu'au 30 avril.

<sup>2</sup> Article L. 1612-11 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales.

### Le cycle budgétaire et comptable des collectivités territoriales



Source : commission des lois du Sénat

Les opérations budgétaires et comptables des collectivités territoriales et des établissements publics locaux sont régies par cinq grands principes : **l'annualité** (le budget est prévu et exécuté sur une période d'un an), **l'unité et l'universalité** (le budget et les comptes regroupent la totalité des charges et des produits), **la spécialité** (les dépenses sont précisément identifiées) **et l'équilibre réel** (les sections de fonctionnement et d'investissement sont votées en équilibre, les excédents de fonctionnement pouvant être « reversés » à la section d'investissement).

### Le principe de l'annualité

Comme le précise le code général des collectivités territoriales, « *le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles* »<sup>1</sup>.

Le principe de l'annualité est justifié, dans un régime démocratique, par la nécessité de **contrôler périodiquement l'usage des deniers publics** et d'**autoriser la levée de l'impôt**.

Il implique, pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, le « **rattachement comptable** » **des charges et des produits à l'exercice de leur fait générateur**. Cette opération comptable concerne, par exemple, les prestations réalisées en 2016 mais que la collectivité territoriale n'a pas réglées au 1<sup>er</sup> janvier 2017. L'ordonnateur doit recenser ces dépenses et les « rattacher » à l'exercice 2016, sur une ligne comptable spécifique de classe 6.

Ce principe de l'annualité connaît toutefois **trois tempéraments** :

- le système des **autorisations de programme (AP)** et des crédits de paiement (CP) pour les dépenses d'investissement. Les AP définissent des plafonds de dépenses sur une base pluriannuelle et les CP correspondent aux dépenses pouvant être engagées pendant l'exercice afin de couvrir les engagements contractés en AP ;

- la « **journée complémentaire** », qui permet à l'exécutif, du 1<sup>er</sup> au 31 janvier de l'année n + 1, d'émettre des titres de recouvrement pour les services faits pendant l'année n ;

- les **décisions modificatives**, qui visent à modifier le budget en cours d'exercice.

Au niveau local, les documents budgétaires et comptables respectent des **normes standardisées** visant à harmoniser les écritures et à faciliter les contrôles : les normes M14 pour le bloc communal, M52 pour les départements et M71 pour les régions.

<sup>1</sup> Articles L. 2311-1 (communes), L. 3311-1 (départements) et L. 4311-1 (régions) du code général des collectivités territoriales.

Chaque membre de l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale a accès à ces documents, conformément au « **droit de communication** » garanti par le code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>. Les budgets et les comptes locaux sont également **mis à la disposition du public**. À titre d'exemple, le compte administratif des communes est consultable en mairie et une « *présentation brève et synthétique* » de ce document est mise en ligne « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* »<sup>2</sup>.

Dans un délai de quinze jours à compter de leur adoption, les documents budgétaires et comptables du secteur local sont **transmis au préfet de département**<sup>3</sup> qui peut procéder à un contrôle budgétaire<sup>4</sup>.

Ces obligations budgétaires et comptables ont été **renforcées par la loi « NOTRe » n° 2015-991 du 7 août 2015**<sup>5</sup>. Son article 107 prévoit, par exemple, la présentation d'une étude d'impact financière pour « *toute opération exceptionnelle d'investissement* »<sup>6</sup> et, pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants, la rédaction d'un rapport annuel sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure de la dette.

La loi « NOTRe » vise, enfin, à généraliser d'ici août 2019 l'envoi dématérialisé des documents adressés au comptable public par les régions, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants<sup>7</sup>.

## **2. L'intervention du comptable public, une garantie essentielle**

### *a) Le rôle du comptable public en cours d'exercice*

Pour garantir la sincérité des comptes, le droit en vigueur repose sur une **stricte séparation entre l'ordonnateur et le comptable**.

---

<sup>1</sup> Cf., à titre d'exemple, l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales qui dispose que « tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

<sup>2</sup> Articles L. 2313-1 et L. 2341-1 du code général des collectivités territoriales. Des procédures comparables sont prévues pour les départements (article L. 3313-1 du même code) et les régions (article L. 4313-1 du même code).

<sup>3</sup> Cf., par exemple, l'article L. 1612-13 du code général des collectivités territoriales pour le compte administratif. Ce délai est ramené à cinq jours pour les décisions modificatives du budget primitif (article L. 1612-11 du même code).

<sup>4</sup> Cf. infra pour plus de précisions sur le contrôle budgétaire.

<sup>5</sup> Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>6</sup> Article L. 1611-9 du code général des collectivités territoriales. Ces opérations « exceptionnelles » sont définies par l'article D. 1611-35 du même code. Pour une commune de moins de 5 000 habitants, elles correspondent par exemple à un investissement représentant 150 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

<sup>7</sup> Articles L. 1611-9 et L. 1617-6 du code général des collectivités territoriales.

---

L'**ordonnateur** engage les dépenses mais n'est pas habilité à les liquider. De même, il met en recouvrement les recettes mais ne peut les encaisser. La fonction d'ordonnateur est exercée, en pratique, par le maire, le président du conseil départemental ou du conseil régional et les élus ou fonctionnaires ayant reçu une délégation de pouvoirs.

Un ordonnateur payant directement des dépenses ou encaissant des recettes se rend coupable d'une « *gestion de fait* » et est sanctionné par les juridictions financières, conformément à l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963<sup>1</sup>.

Le **comptable** est un « *agent de droit public ayant (...) la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes* » des personnes publiques<sup>2</sup>.

Il procède au paiement des dépenses et à l'encaissement des recettes à partir de l'**application informatique Hélios** et « *ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur* »<sup>3</sup>.

Le comptable public réalise, en outre, les **contrôles internes** prévus par l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012<sup>4</sup> : il s'assure de la qualité de l'ordonnateur, vérifie la disponibilité des crédits et la bonne imputation des dépenses, contrôle la régularité des créances, etc.

À titre d'exemple, il appartient au comptable de refuser la liquidation de la dépense lorsque l'ordonnateur applique, par erreur, un taux réduit de TVA<sup>5</sup>. De même, le comptable doit refuser de liquider une dépense dont le mandat n'est pas exécutoire<sup>6</sup>.

En pratique, le comptable public utilise *Hélios* pour procéder à des « **contrôles comptables automatisés** » (CCA). D'après les informations recueillies par votre rapporteur, cette application permet de mener près de soixante-dix contrôles automatisés portant, notamment, sur le rattachement des produits et des charges à l'exercice, les imputations comptables, etc.

---

<sup>1</sup> Cf., pour plus de précisions sur la procédure de gestion de fait, le site gouvernemental « collectivités locales » est consultable à l'adresse suivante : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/gestion-fait>.

<sup>2</sup> Article 13 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>3</sup> Article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Décret précité relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>5</sup> Conseil d'État, 8 juillet 2005, MM. Gérard X et Didier Y, décision n° 263254.

<sup>6</sup> En l'espèce, la dépense n'était pas exécutoire car la délibération correspondante de l'assemblée délibérante n'avait pas été transmise à la préfecture.

Cour des comptes, 27 janvier 2005, Centre hospitalier intercommunal de Cornouaille.

Le comptable adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles pour les concentrer sur les opérations présentant le plus de risques budgétaires ou comptables<sup>1</sup>. Comme le souligne M. Jean-Bernard Mattret, docteur en droit, « *le contrôle hiérarchisé de la dépense aboutit à des procédures de dépense mieux maîtrisées (normalisation des procédures et amélioration des dispositifs de contrôle interne), plus simples (réduction du nombre de pièces justificatives produites à l'appui des ordres de paiement) et plus rapides (réduction du délai de paiement grâce à l'allègement des contrôles sur les dépenses présentant des risques et des enjeux moindres)* »<sup>2</sup>.

Lorsque le comptable public suspend le paiement d'une dépense, l'ordonnateur d'une collectivité territoriale peut lui adresser, à titre dérogatoire, un « *ordre de réquisition* » pour qu'il liquide la dépense<sup>3</sup>. L'ordonnateur engage alors sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

*b) Le compte de gestion et les bonnes pratiques comptables*

À l'issue de l'exercice budgétaire, le comptable public élabore le **compte de gestion** qui retrace, sur le plan comptable, les débits et les crédits de la collectivité territoriale ou de son établissement public.

Le compte de gestion est visé par le directeur départemental ou régional des finances publiques<sup>4</sup> puis soumis au vote de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale, parallèlement à l'adoption du compte administratif de l'ordonnateur.

Par ailleurs, le comptable public transmet à l'ordonnateur un « *indice de qualité des comptes locaux* » (IQCL) calculé *a posteriori* à partir du compte de gestion. Cet indice, qui n'est pas rendu public, est construit à partir d'*Hélios* et permet d'identifier des risques d'irrégularités (absence d'immobilisation, provisions trop faibles, etc.).

Enfin, un **comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux** a été installé en 2010 : présidé par le directeur général des finances publiques, il élabore des « *guides pratiques* » consultables en ligne et traitant de questions techniques comme les contrôles internes ou le suivi comptable de l'actif<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 42 du décret précité relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<sup>2</sup> « Budget et comptabilité – Gestion comptable », *JurisClasseur collectivités territoriales*, fascicule n° 2000, 1<sup>er</sup> juin 2016.

<sup>3</sup> La procédure de réquisition n'est toutefois pas applicable dans les cas énumérés par l'article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales (insuffisance des fonds disponibles, absence totale de justification du service fait, etc.).

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2003-187 du 5 mars 2003 relatif à la production des comptes de gestion des comptables des collectivités locales et établissements publics locaux.

<sup>5</sup> Ces guides sont consultables à l'adresse suivante :

<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/cscf-et-fiabilite-des-comptes>.

En 2014, le Gouvernement, les présidents des associations d'élus et la Cour des comptes ont signé la **charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux** pour donner plus de visibilité aux travaux de ce comité.

### **B. LES CONTRÔLES NON JURIDICTIONNELS DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES**

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) exercent **deux contrôles non juridictionnels** : le **contrôle budgétaire**, d'une part, et le **contrôle de gestion**, d'autre part.

Dans l'exercice de ces contrôles, les CRTC « *n'agissent pas en tant que juridictions, mais comme de simples autorités administratives (...) sollicitées pour une expertise financière* »<sup>1</sup>.

Les collectivités territoriales et leurs établissements publics ont l'obligation de leur communiquer tout document relatif à leur gestion budgétaire et comptable. Faire obstacle aux investigations des magistrats des juridictions financières est puni d'une amende de 15 000 euros<sup>2</sup>.

**La loi « NOTRe » n° 2015-991 du 7 août 2015<sup>3</sup> a renforcé ces deux contrôles externes** en prévoyant :

- la « *publicité immédiate* » des rapports de contrôle budgétaire rendus par les CRTC<sup>4</sup> ;

- l'obligation, pour les exécutifs locaux, de rédiger un rapport sur les mesures prises pour répondre aux recommandations adressées par les CRTC lors d'un contrôle de gestion. Ce rapport est présenté à l'assemblée délibérante dans un délai d'un an à compter des observations définitives des magistrats des juridictions financières<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Rémi Pellet, « La Cour des comptes », 1998, *La découverte*, p. 107.

<sup>2</sup> Article L. 241-1 du code des juridictions financières.

<sup>3</sup> Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>4</sup> Article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales.

<sup>5</sup> Article L. 243-7 du code des juridictions financières.

### Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)

Créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982<sup>1</sup>, les CRTC sont des **juridictions financières indépendantes**. Elles remplissent deux missions : le contrôle non juridictionnel des collectivités territoriales (contrôles budgétaires et contrôles de gestion) et le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics.

**Quinze chambres régionales et territoriales des comptes** sont réparties sur l'ensemble du territoire, dont deux outre-mer<sup>2</sup>. Les chambres régionales sont compétentes en métropole, dans les départements et régions d'outre-mer. Les chambres territoriales exercent leurs missions dans les collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) et en Nouvelle-Calédonie<sup>3</sup>.

Les CRTC disposent d'un budget global de 84 millions d'euros et de **1 014 personnels**, dont 712 « *personnels de contrôle* » – magistrats des juridictions financières pour la plupart – et 302 agents administratifs<sup>4</sup>.

Elles sont présidées par un conseiller maître ou un conseiller référendaire à la Cour des comptes<sup>5</sup>. Chaque chambre régionale ou territoriale est dotée d'un ministère public composé d'un à trois procureurs désignés parmi les magistrats.

## 1. Le contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire vise à vérifier le **respect des procédures budgétaires et comptables** applicables aux collectivités territoriales et aux établissements publics locaux.

Le **préfet de département** exerce ce contrôle en s'appuyant sur l'expertise des **chambres régionales et territoriales des comptes**.

Pour constater d'éventuels manquements, le représentant de l'État utilise également sur le « *réseau d'alerte* » des **comptables publics**, comme le rappelle une instruction interministérielle de décembre 2013<sup>6</sup>.

Le code général des collectivités territoriales prévoit que le contrôle budgétaire est mis en œuvre dans **huit hypothèses**.

<sup>1</sup> Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-1199 du 30 septembre 2015 modifiant les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales des comptes. La carte des CRTC est consultable en annexe.

<sup>3</sup> Le territoire de Wallis-et-Futuna continue de relever de la compétence directe de la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 21 et 22. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>5</sup> Article L. 212-3 du code des juridictions financières.

<sup>6</sup> Instruction du 28 décembre 2013. Cette instruction est consultable à l'adresse suivante : [http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/01/cir\\_37857.pdf](http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2014/01/cir_37857.pdf).

### Les huit hypothèses de contrôle budgétaire

Motifs	Bases juridiques (CGCT <sup>1</sup> )	Procédures
Budget primitif non adopté avant le 15 avril <sup>2</sup>	Art. L. 1612-2	. Le préfet saisit la CRTC sans délai
Budget primitif non adopté dans un délai de trois mois à compter de la création d'une nouvelle collectivité territoriale	Art. L. 1612-3	. La CRTC formule des propositions dans un délai de 30 jours . Le préfet règle le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours
Budget primitif voté en déséquilibre	Art. L. 1612-5	. Le préfet saisit la CRTC dans un délai de 30 jours . La CRTC constate le déséquilibre et propose des mesures de rétablissement dans un délai de 30 jours . La collectivité territoriale rectifie son budget initial dans un délai de 30 jours . Le préfet règle le budget et le rend exécutoire dans un délai de 20 jours si le budget initial n'est pas rectifié par la collectivité <sup>3</sup>
Rejet du compte administratif par la collectivité territoriale	Art. L. 1612-12	. Le préfet saisit la CRTC sans délai . La CRTC formule un avis dans un délai de 30 jours . Le préfet rend le compte administratif applicable s'il est conforme au compte de gestion
Compte administratif voté en déséquilibre	Art. L. 1612-14	. Le préfet saisit la CRTC . La CRTC formule des propositions dans un délai de 30 jours . Le préfet transmet à la CRTC le budget primitif de l'exercice suivant . La CRTC formule de nouvelles propositions dans un délai de 30 jours . Le préfet règle le budget primitif suivant et le rend exécutoire
Dépense obligatoire non inscrite par la collectivité territoriale	Art. L. 1612-15	. Le préfet, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt saisit la CRTC . La CRTC se prononce dans un délai de 30 jours . La CRTC demande l'exécution d'office de la dépense après un nouveau délai de 30 jours . Le préfet exécute la dépense dans un délai de 30 jours (délai allongé à 60 jours si la dépense est supérieure ou égale à 5 % de la section de fonctionnement)
Avis sur les délégations de service public (DSP)	Art. L. 1411-18	. Le préfet transmet le contrat à la CRTC . La CRTC formule ses observations dans un délai de 30 jours . Cet avis est transmis au préfet et à la collectivité territoriale
Délibération d'une société d'économie mixte (SEM) augmentant gravement les charges financières d'une collectivité territoriale	Art. L. 1524-2	. Le préfet saisit la CRTC dans un délai de 30 jours . La CRTC formule des observations dans un délai de 30 jours . L'avis de la CRTC peut entraîner une seconde lecture de la délibération de la SEM

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Ou avant le 30 avril en cas de renouvellement de l'assemblée délibérante.

<sup>3</sup> La CRTC disposant d'un délai de 15 jours pour se prononcer sur la pertinence des mesures de rétablissement prises par la collectivité territoriale.

À titre d'exemple, le préfet saisit la chambre régionale ou territoriale des comptes lorsque le compte administratif fait apparaître un **déficit** égal ou supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement pour les communes de moins de 20 000 habitants et à 5 % pour les autres collectivités territoriales (article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales).

Les magistrats des juridictions financières vérifient alors « *la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses* » et proposent, dans un délai de trente jours, des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire. Si, lors du budget primitif suivant, les mesures prises par la collectivité territoriale ne sont pas suffisantes, le préfet règle lui-même le budget et le rend exécutoire, après un nouvel avis de la chambre régionale ou territoriale des comptes.

#### L'exemple de la commune de Hitia'a O Te Ra (Polynésie française)

En juillet 2013, le Haut-commissaire de la République, représentant de l'État en Polynésie française, saisit la chambre territoriale des comptes pour des écritures budgétaires et comptables insincères dans la commune de Hitia'a O Te Ra, située sur la côte est de Tahiti.

Lors de ses travaux, la chambre constate un **déficit de 1,92 million d'euros**, soit 30 % des recettes de fonctionnement de la commune. Elle propose un « *plan pluriannuel de retour à l'équilibre* » applicable sur cinq ans.

En 2015, la chambre constate que Hitia'a O Te Ra respecte la trajectoire définie en 2013 et actualisée en 2014. Elle considère que **le retour à l'équilibre en 2018 reste envisageable**.

Source : Cour des comptes

De même, le préfet, le comptable public ou toute personne y ayant intérêt peut saisir la chambre régionale ou territoriale des comptes **lorsqu'une dépense obligatoire n'est pas inscrite au budget** (article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales)<sup>1</sup>.

Les magistrats des juridictions financières se prononcent dans un délai de trente jours et adressent une mise en demeure à la collectivité territoriale. Si la dépense obligatoire n'est pas inscrite au budget dans un nouveau délai de trente jours, les magistrats sollicitent le préfet pour l'exécuter et proposent, le cas échéant, des mesures pour financer cette opération<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Constituent notamment des dépenses obligatoires : la rémunération des agents publics, les frais d'archivage et de conservation des actes administratifs, les dépenses relatives à l'accueil des gens du voyage, etc.

<sup>2</sup> Concrètement, les magistrats peuvent proposer au préfet de créer de nouvelles ressources pour la collectivité territoriale ou de réduire ses dépenses non obligatoires.

### L'exemple de la commune de Saint-Zacharie (Var)

En 2015, le comptable public de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse saisit la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Il considère que Saint-Zacharie a l'obligation de payer des **intérêts moratoires de 1 888 euros** à l'agence de l'eau, la commune ayant dépassé de seize jours les délais de paiement qui lui étaient imposés.

La chambre régionale des comptes reconnaît cette dépense « *comme étant obligatoire* ». Elle enjoint à la commune de Saint-Zacharie de l'inscrire au chapitre 67, « *charges exceptionnelles* », de son budget, le préfet pouvant procéder à son inscription d'office dans le cas contraire<sup>1</sup>.

*Source : avis de la troisième section de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, 24 août 2015*

En 2015, les chambres régionales et territoriales des comptes ont rendu **709 avis en matière de contrôle budgétaire**.

Dans le cas de l'Île-de-France, les procédures relatives aux déséquilibres de documents budgétaires ou comptables et à l'inscription de dépenses obligatoires représentent près de 87 % des trente avis rendus par la chambre régionale des comptes<sup>2</sup>.

## 2. Le contrôle de gestion

Ce contrôle vise à vérifier que la **gestion** des collectivités territoriales et de leurs établissements publics est :

- **régulière** (elle respecte le droit applicable) ;

- **performante** (elle répond aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie). Comme le précise Mme Stéphanie Damarey, vice-présidente de l'université Lille II, « *le contrôle de la gestion doit mettre en évidence si les résultats obtenus sont conformes aux objectifs fixés (principe d'efficacité), si les résultats obtenus sont proportionnés aux ressources mobilisées (principe d'efficience) et si les ressources mobilisées sont le moins consommatrices possibles de deniers publics (principe d'économie)* »<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 60. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>2</sup> Le reliquat correspondant principalement à des budgets non adoptés ou à des avis sur des conventions de délégation de service public.

Source : rapport d'activité 2015 de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, p. 17. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>3</sup> « Chambres régionales et territoriales des comptes », Répertoire de contentieux administratif, Dalloz, juillet 2015.

L'objectif du contrôle de gestion est de « *formuler des recommandations concrètes et réalistes sur lesquelles les gestionnaires publics locaux peuvent s'appuyer pour faire évoluer leurs pratiques vers plus d'efficience et d'efficacité* »<sup>1</sup>.

Les modalités de mise en œuvre de ce contrôle ont parfois été contestées. À l'occasion d'une proposition de loi déposée le 25 février 1997, nos anciens collègues Patrice Gélard et Jean-Patrick Courtois écrivaient ainsi : « *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* »<sup>2</sup>.

En réaction, le législateur a précisé en 2001 que « *l'opportunité des objectifs (fixés par l'assemblée délibérante) ne peut faire l'objet d'observations* »<sup>3</sup>, disposition qui semble aujourd'hui faire consensus.

**Les présidents des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) arrêtent librement le programme annuel des contrôles de gestion, après consultation des chambres et avis du ministère public**<sup>4</sup>.

Dès lors, « *la périodicité de contrôle peut varier de manière importante selon les entités. Celles présentant des enjeux importants, pas seulement financiers, compte tenu notamment de leur taille, de leurs moyens et de la nature de leurs missions, ont vocation à être contrôlées plus fréquemment* »<sup>5</sup>.

Les CRTC peuvent aussi être saisies, sur demande motivée, par les préfets de département ou de région ou par l'exécutif d'une collectivité territoriale<sup>6</sup>.

Le contrôle de gestion – dont la durée moyenne est comprise entre 13 et 15 mois – laisse une grande place au **principe du contradictoire** : les observations provisoires sont adressées aux collectivités territoriales concernées et ne deviennent définitives qu'après réception des réponses des ordonnateurs<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 56. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 229 (1996-1997) consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp196-229.html>.

<sup>3</sup> Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes. Actuel article L. 211-8 du code des juridictions financières.

<sup>4</sup> Article R. 212-7 du code des juridictions financières.

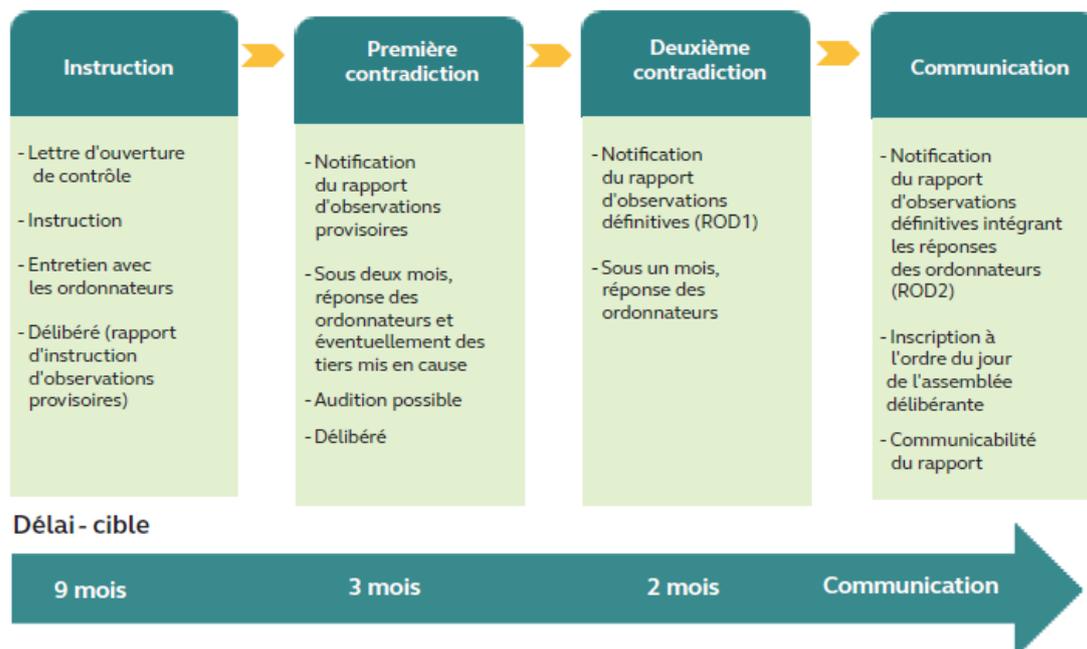
<sup>5</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 66. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>6</sup> Article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Cf., à titre d'exemple, le contrôle de gestion mené à Palaiseau par la chambre régionale des comptes d'Île-de-France à la demande du préfet (rapport du 10 avril 2015).

<sup>7</sup> Ou dans un délai de deux mois en l'absence de réponse. Article L. 243-3 du code des juridictions financières.

### Les étapes du contrôle de gestion



Source : chambre régionale des comptes d'Île-de-France

#### L'exemple de Cran-Gevrier

En 2015, la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes a procédé au contrôle de gestion de Cran-Gevrier, commune de 17 200 habitants située en Haute-Savoie.

À l'occasion de ce contrôle – qui a porté sur les exercices 2009 à 2014 – la chambre indique que la commune « connaît une **situation financière saine**, explicable par le dynamisme de ses ressources propres lié notamment à la croissance de sa population, le maintien des financements institutionnels, parmi lesquels la compensation financière genevoise, et la maîtrise de ses charges en particulier de personnel ».

Néanmoins, les magistrats font part de leurs **réserves concernant les modalités de rénovation de l'hôtel de ville**, opération qui a été confiée à la société publique locale (SPL) OSER dans le cadre d'un marché global de performance énergétique.

Ils s'interrogent notamment sur le respect des critères « *in house* » – qui ont permis d'attribuer ce marché sans mise en concurrence préalable – et insistent sur « l'absence de réflexion menée en propre par la commune sur les avantages et les inconvénients du montage contractuel ». Les magistrats soulignent, en outre, que la commune « risque d'être privée d'un recours direct contre l'entrepreneur de travaux, non seulement en cas de performances énergétiques insuffisantes (...) mais aussi en cas de vices affectant les travaux accessoires réalisés ».

En conséquence, **la chambre régionale des comptes recommande de « renforcer l'organisation du service de la commande publique afin d'améliorer la négociation et le suivi des marchés attribués ».**

En réponse, le maire de Cran-Gevrier estime que « le recours à la SPL présente d'une part l'intérêt de bénéficier des compétences et de l'expertise des collaborateurs de la société pour suivre (...) les entreprises intervenantes dans la réalisation (...) des installations (...). D'autre part, des pénalités peuvent être infligées à la SPL, en particulier en matière de qualité de maintenance et de niveau de service ».

Source : rapport de la chambre régionale des comptes d'Auvergne-Rhône-Alpes, 3 septembre 2015

En 2015, les chambres régionales et territoriales des comptes ont rendu **601 rapports d'observations définitives**<sup>1</sup>.

**Dans le cas de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, 28 % des recommandations formulées en 2015 ont été suivies d'effet dans l'année.** Elle constate, par exemple, que la commune de Saint-Germain-en-Laye (Yvelines) a suivi ses recommandations visant à améliorer la gestion des personnels et à clarifier ses relations avec les associations subventionnées<sup>2</sup>.

Enfin, les contrôles de gestion peuvent conduire les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) à saisir le procureur de la République et le procureur général près la Cour des comptes, qui en avise le garde des sceaux, lorsque des faits sont de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale.

Les chambres peuvent aussi saisir le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)<sup>3</sup> lorsque les faits sont passibles de sanctions devant cette dernière<sup>4</sup>. En 2015, les CRTC ont ainsi déféré douze affaires à la CDBF<sup>5</sup>.

### **3. La certification des comptes : une expérimentation en cours**

La certification comptable correspond à une « *opinion écrite et motivée sur les comptes d'une entité que (le certificateur) formule sous sa propre responsabilité. Elle consiste à collecter les éléments nécessaires à l'obtention d'une assurance raisonnable - et non pas absolue - sur la conformité des comptes* »<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 73. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>2</sup> Rapport de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, 17 avril 2015, p. 22. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>3</sup> Fonction exercée par le procureur général près la Cour des comptes.

<sup>4</sup> Articles L. 314-1 et R. 241-25 du code des juridictions financières.

<sup>5</sup> Source : Cour de discipline budgétaire et financière, « Rapport au président de la République 2016 », p. 11. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>6</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 88. Ce rapport est consultable sur le site de la cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Concrètement, la certification est une procédure d'**audit externe** permettant notamment d'évaluer les risques d'erreurs dans l'application des règles de gestion, de vérifier le respect des référentiels comptables, l'exhaustivité du recensement des actifs et des passifs ou encore l'exactitude du compte de résultat.

En l'état du droit, la Cour des comptes certifie les comptes de l'État<sup>1</sup>, du régime général de sécurité sociale<sup>2</sup>, des établissements publics de santé les plus importants<sup>3</sup> et des assemblées parlementaires<sup>4</sup>.

Les comptes des universités<sup>5</sup> et des établissements publics de santé de plus petite taille sont certifiés par un commissaire aux comptes.

#### **Les résultats d'une certification comptable**

Le processus de certification peut aboutir à quatre résultats :

- une certification **sans réserve** (le certificateur n'a pas repéré d'erreurs significatives) ;
- une certification **avec réserves** (le certificateur a identifié des difficultés mais il est en mesure d'émettre une opinion sur les comptes) ;
- une **impossibilité de certifier** (le certificateur n'est pas en mesure d'émettre une opinion, notamment au regard des problèmes méthodologiques rencontrés lors de ses travaux) ;
- un **refus de certifications** (les erreurs constatées par le certificateur sont telles qu'il ne peut garantir ni la sincérité ni la régularité des comptes).

Pour l'exercice 2015, la Cour des comptes a certifié les comptes de l'État en formulant cinq réserves substantielles sur le système d'information financière, les immobilisations et les stocks de la défense, le contrôle interne, les produits régaliens (impôts et taxes) et les immobilisations financières<sup>6</sup>.

**Les collectivités territoriales n'ont aucune obligation en matière de certification comptable.**

<sup>1</sup> Article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> Article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières.

<sup>3</sup> Article L. 6145-16 du code de la santé publique.

<sup>4</sup> Procédures ad hoc fondées sur l'article 47-2 de la Constitution.

<sup>5</sup> Article L. 712-9 du code de l'éducation.

<sup>6</sup> Cour des comptes, « Certification des comptes de l'État. Exercice 2015 », mai 2016 ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

---

Une **expérimentation** est toutefois prévue par l'article 110 de la **loi « NOTRe »** n° 2015-991 du 7 août 2015<sup>1</sup>.

Elle sera conduite entre 2017 et 2023 par la Cour des comptes, en lien avec les chambres régionales et territoriales des comptes. Il s'agit :

- d'expérimenter des « *dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités et de leurs groupements* » ;

- et d'établir « *les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés* ».

Cinquante collectivités territoriales et établissements publics locaux ont déposé leur candidature pour participer à cette expérimentation de certification. Vingt-cinq ont été retenus, dont la Ville de Paris (2,2 millions d'habitants), le département du Rhône (443 000 habitants), Péronne (7 700 habitants) et le syndicat départemental des énergies du Morbihan<sup>2</sup>.

Les travaux doivent débuter en 2017 pour un **premier exercice de certification prévu en 2020**. Le Gouvernement établira un bilan d'étape en 2018 puis un bilan final en 2023.

### **C. LES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS**

Les contrôles juridictionnels des comptes locaux comprennent, d'une part, le jugement des comptes par les chambres régionales et territoriales des comptes et, d'autre part, les procédures de sanction devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

#### **1. Le jugement des comptes par les chambres régionales et territoriales des comptes**

Chaque année, les **comptables publics** des collectivités territoriales et des établissements publics locaux sont tenus de présenter leurs comptes à la chambre régionale ou territoriale des comptes dont ils relèvent<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales et groupements admis à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes.  
La liste des participants à cette expérimentation est consultable en annexe.

<sup>3</sup> Articles L. 231-10, R. 131-2 et R. 231-2 du code des juridictions financières.

Les comptables sont « *personnellement et pécuniairement responsables* (...) des opérations du poste comptable qu'ils dirigent »<sup>1</sup>. Comme le rappelle Mme Stéphanie Damarey, il n'est pas nécessaire de démontrer l'existence d'une faute : « *le simple fait de constater un manquant en caisse justifie, sans autre considération, la mise en œuvre de la responsabilité du comptable et ce, quelles qu'en soient les raisons* »<sup>2</sup>.

Cette procédure juridictionnelle devant **la chambre régionale ou territoriale des comptes** s'organise en deux étapes.

Si l'examen des comptes ne fait pas apparaître d'anomalie, le comptable public est « *déchargé de sa gestion* » par une ordonnance prise par le président de la chambre ou son délégué.

Dans le cas contraire, la chambre régionale ou territoriale des comptes astreint le comptable public à payer :

a) une somme, dont le montant ne peut dépasser 1,5 millièmes du cautionnement du poste comptable<sup>3</sup>, **lorsque l'irrégularité constatée n'a pas occasionné de préjudice financier** à l'organisme public<sup>4</sup>. Cette somme est « *non rémissible* » : elle ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse du ministre du budget.

En 2015, les chambres régionales et territoriales des comptes ont prononcé cette sanction pécuniaire à 192 reprises, pour un montant moyen de 199 euros ;

b) un **débet**, dont le montant est équivalent à celui de l'irrégularité constatée, **lorsqu'un préjudice financier est constaté**.

En 2015, les chambres régionales et territoriales des comptes ont prononcé 501 débet, pour un montant moyen de 37 126 euros<sup>5</sup>. Le ministre du budget peut toutefois consentir une « *remise gracieuse* » qui, sans supprimer la sanction, peut réduire son montant de manière substantielle<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

<sup>2</sup> « Chambres régionales et territoriales des comptes », *Répertoire de contentieux administratif*, Dalloz, juillet 2015.

<sup>3</sup> Cf. *infra* pour plus de précisions sur le cautionnement du poste comptable.

<sup>4</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

<sup>5</sup> Source : rapport public annuel de la Cour des comptes, Tome II (« L'organisation, les missions et les résultats »), 2016, p. 32. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>6</sup> La somme restant à la charge du comptable doit être au moins égale à trois millièmes du montant du cautionnement du poste comptable. Le reliquat – qui fait l'objet de la remise gracieuse – est pris en charge par l'organisme public concerné ou, lorsque il s'agit d'un établissement public local d'enseignement, par le budget de l'État.

Article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

---

En moyenne, le jugement des comptes devant les CRTC dure 9 mois. La Cour des comptes est compétente en cas d'appel et le Conseil d'État en cas de pourvoi en cassation<sup>1</sup>.

Un **système de cautionnement** est prévu pour permettre aux comptables publics d'assumer leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

Avant d'être installés dans leur poste, les comptables :

a) déposent une **caution auprès de la Caisse des dépôts et consignations**, dont le montant est compris entre 151 000 et 243 000 euros en fonction de leur traitement indiciaire annuel brut<sup>2</sup>.

Cette somme est prélevée, en tant que de besoin, pour régler les débits prononcés par les juridictions financières ;

b) ou adhèrent à **l'association française de cautionnement mutuel (AFCM)**, qui propose des dispositifs de solidarité entre comptables pour régler leurs débits. L'adhésion à l'association implique le versement d'une somme initiale (le « *fonds de réserve de l'adhérent* ») équivalant à 0,20 % du montant du cautionnement puis d'une cotisation annuelle s'élevant à 0,10 % de ce même montant.

Une fois le débet réglé, l'AFCM peut engager une action récursoire contre le comptable public, notamment pour obtenir la restitution du capital ou le paiement des frais de procédure.

En complément du système de cautionnement, la majorité des comptables publics souscrit une **assurance privée** couvrant les risques de sanction devant les CRTC et la responsabilité pénale.

## **2. Les procédures devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)**

Un **manquement dans l'application du droit budgétaire et comptable** des collectivités territoriales peut être sanctionné par la **Cour de discipline budgétaire et financière**.

---

<sup>1</sup> Articles L. 111-1 du code des juridictions financières, L. 111-1 et L. 331-1 du code de justice administrative.

<sup>2</sup> Décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics.

### La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

Créée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948<sup>1</sup>, la CDBF est une juridiction administrative spécialisée chargée de **sanctionner** « *les atteintes aux règles régissant les finances publiques* » **commises par certains gestionnaires publics**<sup>2</sup>.

Elle est composée du premier président de la Cour des comptes, du président de la section des finances du Conseil d'État, de cinq conseillers d'État et de cinq conseillers maîtres à la Cour des comptes nommés pour cinq ans<sup>3</sup>.

Administrativement, la Cour de discipline budgétaire et financière est rattachée à la Cour des comptes<sup>4</sup>.

Le personnel permanent de la CDBF comprend un secrétaire général à mi-temps, un greffier et un greffier adjoint. Les rapporteurs – qui consacrent en moyenne trente jours par affaire – sont des magistrats des juridictions financières et des magistrats de l'ordre administratif.

La fonction de ministère public près la CDBF est exercée par le procureur général près la Cour des comptes.

#### a) La procédure applicable et les infractions sanctionnées

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est compétente pour réprimer **huit infractions** mentionnées par le code des juridictions financières (non-respect des procédures de contrôle financier, engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir, etc.).

Conformément à l'article L. 314-1 du code des juridictions financières, la CDBF peut être saisie par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre, la Cour des comptes, son procureur général de sa propre initiative, les chambres régionales et territoriales des comptes, le ministre chargé des finances et, sous certaines conditions, les autres ministres et les créanciers<sup>5</sup>.

La CDBF prononce des **amendes** dont le montant est encadré par la loi et peut décider de **publier ses arrêts au Journal officiel** lorsqu'ils ont acquis un caractère définitif<sup>6</sup>. Ses décisions sont « *sans appel* » mais peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Loi tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

<sup>2</sup> Cour de discipline budgétaire et financière, « Rapport au président de la République 2016 », p. 7. Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>3</sup> Articles L. 311-2 et L. 311-3 du code des juridictions financières.

<sup>4</sup> Article L. 311-7 du code des juridictions financières (« le secrétariat de la Cour est assuré par les services de la Cour des comptes »).

<sup>5</sup> À l'exception du ministre chargé des finances, les ministres peuvent uniquement saisir la CDBF lorsque les faits ont été commis par un fonctionnaire placé sous leur autorité.

S'agissant des créanciers, ils peuvent saisir la CDBF pour une seule infraction : l'inexécution d'une décision de justice ayant entraîné le paiement d'une astreinte par une personne publique.

<sup>6</sup> Article L. 314-20 du code des juridictions financières.

<sup>7</sup> Articles L. 315-1 et L. 315-2 du code des juridictions financières.

### Les infractions sanctionnées par la CDBF

Faits	Base juridique (CJF <sup>1</sup> )	Sanctions	Exemples jurisprudentiels
Non-respect des procédures de contrôle financier	L. 313-1	Entre 150 euros et le montant, à la date des faits, du traitement ou du salaire brut annuel de la personne impliquée	Signature de contrats de travail par le directeur d'un établissement public sans visa du contrôleur financier (CDBF, 19 décembre 2008, <i>CROUS de Corte</i> )
Imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit	L. 313-2		Imputation en section de fonctionnement de dépenses mobilières, en l'absence de crédits disponibles dans la section d'investissement (CDBF, 28 septembre 1994, <i>Directeur du centre hospitalier d'Albi</i> )
Engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir	L. 313-3		Dépense engagée par un chef de service maintenu dans ses fonctions au-delà de la limite d'âge légal (CDBF, 14 octobre 1998, <i>Service central de protection contre les rayonnements ionisants</i> )
Non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses	L. 313-4		Carence dans la tenue de la comptabilité d'engagement (CDBF, 5 juin 1989, <i>Velozzi</i> )
Absence de transmission volontaire des déclarations requises par l'administration fiscale ou transmission volontaire de déclarations inexactes ou incomplètes	L. 313-5		Dissimulation de rémunérations (CDBF, 8 juillet 1976, <i>Hôpital psychiatrique de Saint-Alban-sur-Limagnole</i> )
Attribution ou tentative d'attribution à autrui d'un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor	L. 313-6	Entre 300 euros et le double du montant, à la date des faits, du traitement ou du salaire brut annuel de la personne impliquée	Versement d'une indemnité compensatrice à des agents non éligibles (CDBF, 29 janvier 1997, <i>Centre d'études des systèmes d'information des administrations</i> )
Inexécution d'une décision de justice ayant entraîné le paiement d'une astreinte par une personne publique	L. 313-7 et L. 313-12	Entre 300 euros et le montant, à la date de la décision de justice, du traitement ou du salaire brut annuel de la personne impliquée	Inexécution d'une décision de justice ayant annulé le licenciement d'un agent de la région (CDBF, 20 décembre 2001, <i>M. Janky c/ Région Guadeloupe</i> )
Carences graves dans les contrôles, omissions ou négligences répétées d'un dirigeant d'une entreprise publique ou d'un organisme bénéficiant de concours financiers publics, en cas de « préjudice grave » causé à cette entreprise ou à cet organisme	L. 313-7-1	Entre 150 euros et le montant, à la date des faits, du traitement ou du salaire brut annuel de la personne impliquée	-

Source : commission des lois du Sénat

En 2015, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été saisie à vingt-trois reprises, dont douze fois par les chambres régionales et territoriales des comptes. Elle a classé douze affaires et rendu **huit arrêts**.

<sup>1</sup> Code des juridictions financières.

**Les amendes prononcées en 2015 sont comprises entre 300 et 2 000 euros, pour un montant moyen de 938 euros<sup>1</sup>.**

*b) Le périmètre des justiciables*

L'article L. 312-1 du code des juridictions financières précise le périmètre des personnes pouvant être poursuivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Il distingue les justiciables, les personnes pour lesquelles la CDBF n'est pas compétente et le cas particulier des élus locaux.

- ***Les justiciables***

Trois catégories de personnes sont justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière :

- les **membres des cabinets ministériels** ;
- les **fonctionnaires** ou agents civils ou militaires de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- les représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale ou territoriale des comptes (entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes privés bénéficiant des concours financiers de collectivités publiques, etc.).

Toutefois, ces justiciables ne sont passibles d'aucune sanction lorsqu'ils excipent d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre et que « *ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire* »<sup>2</sup> (**procédure de « l'ordre écrit »**). À titre d'exemple, un fonctionnaire municipal excipant d'un ordre écrit du maire ne peut pas être poursuivi devant la CDBF.

- ***Les exclusions***

La Cour de discipline budgétaire et financière n'est compétente ni pour les administrateurs élus des organismes de protection sociale ni pour les administrateurs et agents des associations de bienfaisance, à condition qu'ils ne soient pas rémunérés et qu'ils n'exercent pas les fonctions de président.

De même, elle n'est pas habilitée à poursuivre **les membres du Gouvernement**. Dès 1971, notre regretté collègue député Guy Sabatier justifiait cette exclusion des ministres par la responsabilité politique « *qui est la leur devant les assemblées parlementaires et [par] le jeu de la solidarité*

---

<sup>1</sup> Source : Cour de discipline budgétaire et financière, « Rapport au président de la République 2016 ». Ce rapport est consultable sur le site de la Cour : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>2</sup> Articles L. 313-9 et L. 313-10 du code de juridictions financières.

---

*gouvernementale, [qui] conduisent tout naturellement à les exclure du champ d'intervention de la Cour [de discipline budgétaire et financière] »<sup>1</sup>.*

- ***Le cas particulier des élus locaux***

L'article L. 312-1 du code des juridictions financières exclut du périmètre de la Cour de discipline budgétaire et financière les ordonnateurs locaux (présidents des assemblées délibérantes et élus bénéficiant d'une délégation de pouvoirs).

**À titre dérogatoire, la responsabilité des élus locaux peut être engagée devant la CDBF dans trois cas de figure :**

- lorsqu'ils agissent « *dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives* », comme lorsqu'ils interviennent en tant que directeur d'une société d'économie mixte (SEM)<sup>2</sup> ;

- lorsqu'ils **refusent d'exécuter une décision de justice** et que cela contraint la collectivité territoriale à payer une astreinte<sup>3</sup> ;

- lorsqu'ils engagent leur propre responsabilité en adressant un **ordre de réquisition** au comptable public<sup>4</sup> et qu'ils ont procuré, à cette occasion, un avantage injustifié à autrui ayant entraîné un préjudice pour la collectivité territoriale<sup>5</sup>.

La mise en cause des élus locaux devant la CDBF est toutefois « *extrêmement rare* », comme l'avait constaté le Gouvernement en septembre 2009 dans son étude d'impact sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières<sup>6</sup>.

Votre rapporteur rappelle que les élus locaux sont responsables devant la chambre régionale ou territoriale des comptes en cas de gestion de fait<sup>7</sup>.

De même, leur responsabilité est engagée sur le **plan politique**. Comme le soulignait notre regretté collègue député Guy Sabatier, « *en ce qui concerne les maires, cette responsabilité politique assumée à l'égard de leurs électeurs apparaît certes moins clairement (que celle des ministres) en raison même*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 1641 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 7 avril 1971.

<sup>2</sup> Dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières. Cour de discipline budgétaire et financière, 13 juin 2003, SEM Sarcelles Chaleur.

<sup>3</sup> Article L. 312-2 du code des juridictions financières. Cour de discipline budgétaire et financière, 20 décembre 2001, Région Guadeloupe.

<sup>4</sup> Cf. *supra* pour plus de précisions sur la procédure de réquisition et ses effets en matière de responsabilité.

<sup>5</sup> Cour de discipline budgétaire et financière, 30 juin 2006, Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région d'Étables-sur-Mer.

<sup>6</sup> Cette étude d'impact est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/ET2001.pdf>.

<sup>7</sup> Cf. *supra* pour plus de précisions sur la gestion de fait.

*des aspects de plus en plus techniques de la gestion municipale. Elle est néanmoins certaine ».*

Enfin, la responsabilité des élus locaux peut être engagée sur **les plans civil, administratif, pénal, voire disciplinaire.**

### La responsabilité des élus locaux

La **responsabilité civile** des élus locaux est engagée lorsqu'ils commettent une faute personnelle – qui n'a pas de lien ou un lien ténu avec l'exercice du mandat – causant à autrui un dommage.

De même, la collectivité territoriale peut mettre en cause un élu lorsqu'il a agi, dans le cadre de son mandat, pour son **seul avantage personnel** et sans considérer les intérêts de la collectivité. Tel est le cas d'un maire décidant, sans autorisation du conseil municipal, d'exécuter des travaux exclusivement destinés à embellir sa propriété<sup>1</sup>.

**Sur le plan pénal**, les élus locaux peuvent être poursuivis pour des manquements au devoir de probité, conformément aux articles 432-10 à 432-16 du code pénal qui concernent :

- **la concussion** (recevoir, exiger ou ordonner de percevoir une somme que l'on sait ne pas être due), punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

- **la corruption passive et le trafic d'influence** (solliciter ou agréer sans droit des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages pour soi-même ou pour autrui), punis de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

- **la prise illégale d'intérêt** (prendre, recevoir ou conserver un intérêt dans une entreprise dont on a la charge d'assurer la surveillance), punie de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

- **le délit de favoritisme** (procurer ou tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux normes visant à garantir la liberté d'accès à la commande publique), puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction ;

- **la soustraction ou le détournement de biens** (détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet remis à l'élu en raison de ses fonctions ou de sa mission), punis de dix ans d'emprisonnement et d'une amende de 1 000 000 euros, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Enfin, l'article L. 2122-16 du code général des collectivités territoriales permet de **suspendre**, par arrêté ministériel, un maire ou un de ses adjoints puis de le **révoquer** par décret en Conseil des ministres. Cette procédure – qui demeure exceptionnelle – a été utilisée à l'encontre de l'ancien maire d'Hénin-Beaumont, « *compte tenu des déficits budgétaires excessifs et du défaut de sincérité des comptes et inscriptions budgétaires, en l'absence, notamment, de prise en compte de certaines dépenses et du rattachement des charges et produits à l'exercice* »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Conseil d'État, 8 mars 1935, Magnon.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 2 mars 2010, Hénin-Beaumont, n° 328843.

---

## II. LA PROPOSITION DE LOI: RENFORCER LES CONTRÔLES ET ÉTENDRE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES ÉLUS LOCAUX ET DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

L'exposé des motifs de la proposition de loi de M. Vincent Delahaye et de plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC mentionne **trois exemples dans lesquels des « doutes sérieux » ont été émis sur la sincérité des comptes présentés par les collectivités territoriales** : la Seine-Saint-Denis, l'Essonne et l'ex-région Poitou-Charentes.

Des retards de paiement « *pratiqués de manière systématique* » auraient permis de « *reporter d'une année à l'autre (...) jusqu'à 10 % des dépenses de fonctionnement* ».

Les dérives constatées par les auteurs de la proposition de loi soulèveraient **trois difficultés** :

- « *l'insincérité évidente des budgets soumis aux votes* », les chambres régionales et territoriales des comptes n'ayant « *pas dénoncé ces situations dans des délais qui auraient permis de corriger rapidement ces irrégularités* » ;

- **la nécessité d'adapter a posteriori le budget des collectivités territoriales pour corriger ces dérives** qui ont provoqué « *des situations de baisse drastique de l'épargne brute et une augmentation importante de l'endettement* » ;

- **la défiance de la société civile**, « *qui n'accepte plus l'insuffisance de contrôle, la dilution des responsabilités et l'absence de sanction* ».

Dans ce contexte, la proposition de loi poursuit deux objectifs distincts : renforcer les contrôles non juridictionnels des chambres régionales et territoriales des comptes (aspect préventif) et étendre les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (aspect répressif).

### A. LE RENFORCEMENT DES CONTRÔLES DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend à imposer un **programme de contrôle de gestion** aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et à créer un **nouveau « contrôle de l'annualité budgétaire »**. Il modifie, à cette fin, l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

Selon les auteurs de la proposition de loi, ces dispositions visent à instituer, « *au sein des collectivités territoriales, un contrôle plus fréquent par les chambres régionales des comptes dont elles dépendent* ».

Le texte prévoit, en outre, une **saisine automatique du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)**<sup>1</sup> lorsque les CRTC constatent, à l'occasion d'un contrôle de gestion ou d'un contrôle de l'annualité budgétaire, une des infractions mentionnées aux articles L. 313-1 à L. 313-7 du code des juridictions financières<sup>2</sup>.

### **1. Une programmation des contrôles de gestion en partie fixée par la loi**

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) auraient l'obligation de **procéder, au moins tous les six ans, à un contrôle de gestion dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics dont les recettes annuelles dépassent « régulièrement » 200 millions d'euros.**

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, cette disposition concernerait **environ deux cents collectivités territoriales et établissements publics.**

Les CRTC resteraient libres d'établir leur propre programme de contrôle pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux dont les recettes sont inférieures à 200 millions d'euros.

### **2. Un nouveau contrôle de l'annualité budgétaire**

Les chambres régionales et territoriales des comptes seraient chargées « *d'examiner le respect du rattachement des charges à l'exercice budgétaire en cours* » (principe de l'annualité budgétaire) :

- **tous les ans** pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics dont les recettes annuelles dépassent « régulièrement » **200 millions d'euros**, soit environ **deux cents collectivités territoriales ou établissements** (*Cf. supra*) ;

- **tous les deux ans** pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics « *qui disposent de recettes annuelles comprises entre 100 et 200 millions d'euros* ». D'après les éléments recueillis par votre rapporteur, ce contrôle porterait sur plus de **cent dix collectivités territoriales ou établissements.**

Ce nouveau contrôle de l'annualité budgétaire s'appliquerait au rattachement des charges mais non à celui des produits, ce qui a étonné plusieurs personnes entendues en audition par votre rapporteur.

---

<sup>1</sup> Alors, qu'en l'état du droit, cette saisine n'est que facultative (articles L. 314-1 et R. 241-25 du code des juridictions financières, Cf. supra).

<sup>2</sup> Cf. le tableau supra pour plus de précisions sur les infractions entrant dans le champ de compétence de la CDBF (non-respect des procédures de contrôle financier, engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir, etc.).

Il ne concernerait pas les collectivités territoriales et les établissements publics locaux dont les recettes annuelles sont inférieures à 100 millions d'euros.

Au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente loi, le Gouvernement devrait remettre un rapport au Parlement « *mesurant l'impact* » de ce contrôle (article 3 de la proposition de loi).

#### Périodicité des contrôles des CRTC<sup>1</sup>

	Proposition de loi			État du droit
	Recettes annuelles « régulièrement » supérieures à 200 M €	Recettes annuelles comprises entre 100 et 200 M €	Autres collectivités territoriales et établissements publics locaux	
<b>Contrôle budgétaire</b>	Une des huit hypothèses prévues par le code général des collectivités territoriales (budget primitif adopté en déséquilibre, dépense obligatoire non inscrite, etc.)			
<b>Contrôle de gestion</b>	Tous les six ans	Programme fixé par les présidents des CRTC + demande motivée des préfets ou des collectivités territoriales		
<b>Contrôle de l'annualité</b>	Tous les ans	Tous les deux ans	-	-

Source : commission des lois du Sénat

### **B. L'ÉLARGISSEMENT DES COMPÉTENCES DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi tend, en outre, à **élargir les possibilités de sanction des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière** et à **supprimer le dispositif de « l'ordre écrit »** pour les fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux.

#### **1. L'extension de la responsabilité des élus locaux devant Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)**

a) *Un principe de responsabilité des élus locaux devant la CDBF*

« *Toute personne exerçant un mandat ou une fonction exécutive locale* » **serait responsable** devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) pour les infractions mentionnées aux articles L. 313-1 à L. 313-7 du code des juridictions financières (engagement d'une dépense

<sup>1</sup> Hors le contrôle juridictionnel réalisé sur les comptes des comptables publics.

sans avoir le pouvoir, non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses, *etc.*)<sup>1</sup> (article L. 312-1 du même code).

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, **entre 45 000 et 50 000 ordonnateurs locaux** deviendraient justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le droit applicable aux élus locaux serait aligné sur celui des membres des cabinets ministériels ou des administrateurs des entreprises publiques, à une exception près : les élus ne pourraient pas exciper « *d'ordre écrit* » les déchargeant de leurs responsabilités devant la CDBF.

Les membres du Gouvernement, les administrateurs élus des organismes de protection sociale et les administrateurs et agents des associations de bienfaisance resteraient hors du champ de compétence de cette juridiction.

L'article 2 de la proposition de loi prévoit, en outre, qu'un **décret en Conseil d'État** détermine les conditions dans lesquelles les personnes détentrices d'un mandat exécutif local – et non l'ensemble des élus locaux – peuvent **s'assurer contre le risque de sanctions pécuniaires** prononcées par la CDBF.

Cette disposition s'inspire du droit applicable aux comptables publics lorsque leur responsabilité est engagée devant les chambres régionales et territoriales des comptes. Néanmoins, la proposition de loi ne précise pas le mécanisme retenu (cautionnement à la Caisse des dépôts et consignations, adhésion à une association de cautionnement mutuel, souscription d'un contrat d'assurance auprès d'une société privée, *etc.*), ce qui pourrait être une source d'incompétence négative.

*b) Une nouvelle peine d'inéligibilité*

La Cour de discipline budgétaire et financière pourrait également prononcer une peine d'inéligibilité contre les élus locaux ayant commis une des infractions mentionnées aux articles L. 313-1 à L. 313-7 du code des juridictions financières.

Cette peine s'appliquerait à toutes les élections pour une durée maximale de **cinq ans** (nouvel article L. 313-14-1 du même code).

Cette disposition modifierait substantiellement l'office de la CDBF, cour qui ne prononce, en l'état du droit, que des sanctions pécuniaires.

---

<sup>1</sup> Alors, qu'en l'état du droit, les élus locaux ne sont responsables devant la CDBF que dans les trois cas de figure précités : activités ne constituant pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives, refus d'appliquer une décision de justice, ordre de réquisition adressé au comptable public et ayant entraîné un avantage injustifié à autrui ainsi qu'un préjudice à la collectivité territoriale.

### L'inéligibilité

L'inéligibilité fait obstacle à la candidature d'un citoyen ou entraîne la cessation du mandat lorsqu'elle est constatée après l'élection.

En l'état droit, les juges peuvent prononcer **trois types d'inéligibilité**.

Le **juge de l'élection** peut, tout d'abord, prévoir jusqu'à **trois ans d'inéligibilité** à l'encontre d'un candidat n'ayant pas respecté les règles de financement des campagnes électorales ou ayant porté atteinte à la sincérité du scrutin<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le **juge administratif** peut déclarer inéligible pour **un an maximum** un élu local ayant refusé, sans raison valable, de remplir l'une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi<sup>2</sup>.

Enfin, le **juge pénal** peut prononcer une peine complémentaire d'inéligibilité pour certains crimes et délits. Cette peine complète la condamnation pénale. Elle ne peut pas dépasser **dix ans pour un crime ni cinq ans pour un délit**<sup>3</sup>.

Depuis la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016<sup>4</sup>, le prononcé d'une peine complémentaire d'inéligibilité est **obligatoire en cas de manquement au devoir de probité** par des personnes exerçant une fonction publique (concussion, corruption passive, etc.). Par une décision spécialement motivée, le juge pénal peut toutefois déroger à cette obligation en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

**L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi vise à créer un quatrième type d'inéligibilité.** La peine serait prononcée par la Cour de discipline budgétaire et financière en raison d'un manquement constaté dans l'application du droit budgétaire et comptable des collectivités territoriales.

## 2. La suppression de « l'ordre écrit » pour les fonctionnaires et agents territoriaux

**Les fonctionnaires et agents territoriaux** – soit environ 1,9 million de personnes – **ne pourraient plus exciper d'un ordre écrit** de leur supérieur hiérarchique ou du président de l'assemblée délibérante pour se décharger de leurs responsabilités devant la Cour de discipline budgétaire et financière (abrogation de l'actuel article L. 313-10 du code des juridictions financières).

Le dispositif de « l'ordre écrit » resterait toutefois applicable aux membres des cabinets ministériels, aux fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État ainsi qu'aux représentants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Articles L. 118-3 et L. 118-4 du code électoral.

<sup>2</sup> Articles L. 2121-5, L. 3121-4 et L. 4132-2-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Articles 131-26 et 131-26-1 du code pénal.

<sup>4</sup> Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Actuel article 432-17 du code pénal.

<sup>5</sup> Conformément à l'article L. 313-19 du code des juridictions financières, que le texte soumis à votre commission ne propose pas d'abroger.

**Personnes justiciables devant la CDBF**

	État du droit	Proposition de loi
Ministres	Non	
Membres de cabinets ministériels	Oui, sous réserve du dispositif de « l'ordre écrit »	
Fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État et de ses établissements publics	Oui, sous réserve du dispositif de « l'ordre écrit »	
Élus locaux	Non, sauf trois cas particuliers <sup>1</sup>	Oui
Fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux	Oui, sous réserve du dispositif de « l'ordre écrit »	Oui (suppression du dispositif de « l'ordre écrit »)
Représentants, administrateurs ou agents des organismes soumis au contrôle des juridictions financières <sup>2</sup>	Oui, sous réserve du dispositif de « l'ordre écrit »	
Administrateurs élus des organismes de protection sociale	Non	
Administrateurs et agents des associations de bienfaisance	Non	

*Source : commission des lois du Sénat*

<sup>1</sup> Activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives, non-exécution d'une décision de justice, ordre de réquisition adressé au comptable public et ayant entraîné un avantage injustifié à autrui ainsi qu'un préjudice à la collectivité territoriale.

<sup>2</sup> Entreprises publiques, organismes de sécurité sociale, organismes privés bénéficiant de concours financiers de collectivités publiques, etc.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION : APPROFONDIR LA RÉFLEXION SUR LE RÔLE ET LES MOYENS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

#### A. LA NÉCESSITÉ DE POURSUIVRE LES EFFORTS DE FIABILISATION DES COMPTES LOCAUX

Depuis les années 1980, **les règles budgétaires et comptables des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ont été progressivement et utilement renforcées.**

La récente **loi « NOTRe »** n° 2015-991 du 7 août 2015<sup>1</sup> a d'ailleurs participé à ce mouvement de fond qui nécessite une mobilisation constante des élus, des fonctionnaires territoriaux, des comptables publics et des chambres régionales et territoriales des comptes. De même, les **démarches partenariales**, comme le comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, permettent aux acteurs de s'adapter au renforcement des normes budgétaires et comptables mais également à leur complexification.

Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2015, la Cour des comptes souligne toutefois que **la fiabilité des comptes du secteur local reste « imparfaite »** et que *« cette insuffisance, perceptible au niveau des collectivités territoriales prises individuellement, altère les dispositifs d'agrégation nationale des données extraites de leurs comptes de gestion »*<sup>2</sup>.

La Cour des comptes mentionne, à l'instar des auteurs de la proposition de loi, *« le défaut ou l'insuffisance de rattachement des charges et des produits (qui) est fréquemment constaté par les chambres régionales. Par exemple, dans les comptes de la commune de Quimper, les rattachements ne concernent que 60 % à 90 % des charges rattachables et 15 % à 55 % des produits »*.

**D'autres difficultés** sont toutefois **soulevées** par la Cour des comptes : un amortissement insuffisant des immobilisations, des provisions pour risques et charges trop faibles, des informations lacunaires sur la structure de la dette, *etc.* Dans l'exemple des provisions, **la Cour met en exergue**, *« au-delà des difficultés liées au respect de l'équilibre budgétaire, une méconnaissance, voire une incompréhension, des règles applicables »*.

La certification des comptes de certaines collectivités territoriales – dont l'expérimentation est prévue par la **loi « NOTRe »** – pourrait leur permettre d'améliorer la qualité de leurs procédures comptables, notamment en ce qui concerne le rattachement des charges et des produits. Il s'agira, toutefois, de maîtriser le coût de cette procédure de certification, surtout dans un contexte de tension des finances publiques locales.

<sup>1</sup> Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « Les finances publiques locales », octobre 2015.

**Votre commission s'interroge sur l'articulation entre le contrôle de l'annualité budgétaire – qui serait créé par la proposition de loi – et l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales.**

Il conviendrait, en tout état de cause, de choisir entre ces deux procédures pour éviter « *l'empilement* » des dispositifs de fiabilisation des comptes locaux.

**À ce stade, votre commission juge préférable d'attendre le bilan d'étape de l'expérimentation de certification des comptes – rapport dont la publication est prévue en 2018 – pour se prononcer sur les avantages et inconvénients de chacune de ces procédures.**

#### **B. DES INTERROGATIONS SUR LES MOYENS À METTRE EN ŒUVRE**

Lors des auditions de votre rapporteur, **les représentants des magistrats des juridictions financières se sont interrogés sur l'opportunité de fixer un « *programme de contrôle* »** pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux dont les recettes dépassent 100 millions d'euros.

De leur point de vue, la liberté d'organisation laissée aux présidents des chambres régionales et territoriales des comptes constitue une **garantie d'indépendance des juridictions financières** et permet de **concentrer les contrôles sur les comptes présentant le plus de risques de dérapage.**

En outre, le renforcement des contrôles de gestion et la création du contrôle de l'annualité budgétaire pourraient représenter une **charge supplémentaire** pour les chambres régionales et territoriales des comptes, en particulier en Île-de-France, en Auvergne-Rhône-Alpes, en Provence-Alpes-Côte d'Azur et dans les Hauts-de-France.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, la proposition de loi pourrait nécessiter **d'augmenter de moitié les « *personnels de contrôle* » de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France<sup>1</sup>.**

De même, **l'augmentation du nombre de justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière** et la suppression de « *l'ordre écrit* » pour les fonctionnaires territoriaux conduiraient à repenser le fonctionnement de cette cour qui rend moins de dix arrêts par an – pour un stock de quarante-six affaires – et dispose de moyens très limités (un secrétaire général à mi-temps, un greffier et un greffier adjoint).

---

<sup>1</sup> Chambre qui est aujourd'hui composée de cent trois personnels de contrôle, dont cinquante-trois magistrats.

---

Or, comme l'a souligné notre collègue Michel Delebarre, le **législateur a d'ores et déjà confié de nouvelles missions aux juridictions financières sans prévoir de moyens supplémentaires** (expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, évaluation des charges et ressources transférées entre collectivités territoriales, contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et des établissements de santé privés, etc.)<sup>1</sup>.

Dès lors, votre commission juge nécessaire de **mieux évaluer l'impact concret de la proposition de loi sur la charge de travail des personnels de l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes et de la CDBF**.

### **C. UN ENJEU PLUS LARGE : LE RÔLE ET LES COMPÉTENCES DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**

Votre commission s'interroge, en outre, sur le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

#### *a) Les personnes justiciables devant la CDBF*

Votre rapporteur rappelle que le régime d'exemption applicable aux élus locaux a été jugé conforme à la Constitution<sup>2</sup>.

Comme l'indique le commentaire de la décision du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a fondé son appréciation sur trois éléments : **l'exemption de poursuites devant la CDBF est limitée – et non totale –, elle concerne exclusivement des poursuites de nature disciplinaire relatives à des règles techniques régissant les finances publiques et les intéressés sont soumis à un contrôle d'ordre politique**<sup>3</sup>.

En 2009, le projet de loi portant réforme des juridictions financières visait déjà à étendre les hypothèses de responsabilité des élus locaux devant la CDBF. Le dispositif proposé était toutefois plus encadré que la présente proposition de loi : pour être sanctionnés, les élus locaux devaient avoir agi dans le cadre de leurs fonctions, avoir été informés de l'affaire et avoir donné une instruction, « *quelle qu'en soit la forme* », à un subordonné de commettre l'infraction.

---

<sup>1</sup> Avis n° 146 (2016-2017), « Juridictions administratives et juridictions financières », fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017. Cet avis est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a16-146-5/a16-146-51.pdf>.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 2 décembre 2016, Mme Sandrine A. [Personnes justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière], décision n° 2016-599 QPC.

<sup>3</sup> Ce commentaire est consultable à l'adresse suivante : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2016599QPC2016599qpc\\_ccc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2016599QPC2016599qpc_ccc.pdf).

---

À l'initiative de son rapporteur, M. Jean-Luc Warsmann, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait étendu cette responsabilité financière aux **ministres**<sup>1</sup>. Comme l'a souligné notre collègue René Dosière, « *il n'y a pas de raison de pouvoir mettre en cause un élu local qui aurait dépensé irrégulièrement quelques milliers d'euros si un ministre qui a gaspillé 16 millions d'euros n'est pas responsable* »<sup>2</sup>. Face à l'opposition du Gouvernement, ce texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Vingt-huit ans plus tôt, notre regretté collègue Guy Petit déclarait déjà : « *c'est une fausse manœuvre que de vouloir faire poursuivre devant [la CDBF] les maires en tant qu'élus alors que les ministres, eux, y échappent, bien qu'ils soient également les ordonnateurs et qu'ils aient un budget à leur disposition. Certes, à leur niveau, l'ordonnancement se fait par l'intermédiaire soit de très hauts fonctionnaires, soit du directeur de leur cabinet, mais les ministres ne peuvent être poursuivis (...). On concevrait mal qu'un ministre y échappe et qu'un maire d'une commune de 130 habitants puisse être poursuivi* »<sup>3</sup>.

**Plus globalement, votre rapporteur s'interroge sur la mise en œuvre de la responsabilité des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière.** Une simple erreur dans l'application de règles budgétaires et comptables de plus en plus complexes ne paraît pas justifier l'engagement de leur responsabilité personnel et pécuniaire.

De même, la peine d'inéligibilité de cinq ans prévue par la proposition de loi pourrait sembler disproportionnée, les fraudes électorales étant par exemple passibles d'une peine d'inéligibilité limitée à trois ans.

Enfin, il semble difficile d'évaluer les conséquences de la suppression de « *l'ordre écrit* » pour les seuls fonctionnaires territoriaux.

Par cohérence avec la loi « *déontologie des fonctionnaires* » du 20 avril 2016<sup>4</sup>, **votre rapporteur n'est pas favorable à un traitement différencié entre les fonctionnaires territoriaux, d'une part, et les fonctionnaires hospitaliers et de l'État, d'autre part.**

---

<sup>1</sup> D'après M. Jean-Luc Warsmann, « s'il existe un mode de responsabilité spécifique des membres du Gouvernement, institué par le titre X de la Constitution, celui-ci ne concerne que la responsabilité pénale. Par ailleurs, les infractions relevant des juridictions financières ne constituent ni des crimes, ni des délits et ne relèvent donc pas de la Cour de justice de la République ».

Dès lors, aucun obstacle juridique ne semble s'opposer à la justiciabilité des ministres devant la CDBF.

<sup>2</sup> Source : rapport n° 2790 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières, p. 67. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2790.pdf>.

<sup>3</sup> Compte rendu intégral de la séance du 19 novembre 1981.

<sup>4</sup> Loi n° 2016-483 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui vise notamment à harmoniser les dispositions applicables aux trois versants de la fonction publique.

b) *La nécessaire réforme de la CDBF*

En 2009, notre collègue député Charles de Courson déclarait : « depuis sa création, peu après la Libération, **la Cour de discipline budgétaire et financière n'a pas eu plus d'efficacité qu'un sabre de bois** : elle ne sanctionne que quelques personnes, auxquelles elle inflige des amendes ridicules. Il a fallu attendre des années pour qu'elle ose prononcer des amendes supérieures à 20 000 euros, alors que des fautes considérables sont commises »<sup>1</sup>. Le projet de loi précité portant réforme des juridictions financières prévoyait ainsi de supprimer la CDBF, de transférer ses compétences à la Cour des comptes et de revoir l'ensemble des infractions sanctionnées.

Plus récemment, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), a souligné le manque de visibilité et d'efficacité de la CDBF<sup>2</sup>, ce que les auditions de votre rapporteur n'ont fait que confirmer.

**Dès lors, modifier le périmètre des justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière nécessiterait de réformer, au préalable, le fonctionnement et le champ de compétence de cette juridiction.**

Après un débat nourri, votre commission a conclu à la nécessité d'approfondir sa réflexion sur le meilleur moyen de renforcer la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

\*

\* \*

**À l'issue de ses travaux, votre commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.**

**En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.**

**En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.**

---

<sup>1</sup> Source : rapport n° 2790 fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant réforme des juridictions financières, p. 47. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rapports/r2790.pdf>.

<sup>2</sup> « Renouer la confiance publique », rapport au président de la République, janvier 2015. Ce rapport est consultable sur le site suivant : [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).



---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 15 FÉVRIER 2017

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Nous sommes saisis de la proposition de loi présentée par M. Vincent Delahaye et plusieurs de ses collègues du groupe UDI-UC, visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

Selon l'article 47-2 de la Constitution, « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». En pratique, il n'est pas aisé de répondre à cette exigence légitime ; la fiabilité des comptes locaux reste perfectible, malgré l'implication constante des élus, des agents territoriaux, des comptables publics et des chambres régionales et territoriales des comptes.

L'exposé des motifs de la proposition de loi mentionne trois exemples dans lesquels des doutes sérieux ont été émis sur la sincérité des comptes présentés par les collectivités territoriales : la Seine-Saint-Denis, l'Essonne et l'ancienne région Poitou-Charentes. Des retards de paiement pratiqués de manière systématique auraient permis de reporter d'une année à l'autre jusqu'à 10 % des dépenses de fonctionnement.

Cette proposition de loi prévoit deux mesures distinctes : le renforcement des contrôles non juridictionnels des chambres régionales et territoriales des comptes – c'est l'aspect préventif – et l'élargissement des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière – c'est l'aspect répressif.

Ce texte prévoit une saisine automatique du ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière lorsque les chambres régionales et territoriales des comptes constatent, à l'occasion d'un contrôle de gestion ou d'un contrôle de l'annualité budgétaire, une infraction sanctionnée par cette juridiction.

Les chambres régionales et territoriales des comptes auraient l'obligation de contrôler, au moins tous les six ans, la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dont les recettes annuelles dépassent régulièrement 200 millions d'euros, soit près de deux cents collectivités territoriales et établissements publics. Les magistrats des juridictions financières resteraient libres, en revanche, d'établir leur propre programme de contrôle pour les collectivités territoriales dont les recettes sont inférieures à 200 millions d'euros.

Les chambres régionales et territoriales des comptes seraient également chargées d'examiner le respect du rattachement des charges à l'exercice budgétaire en cours, conformément au principe de l'annualité budgétaire. Ce contrôle aurait lieu tous les ans pour les collectivités territoriales dont les recettes annuelles dépassent régulièrement 200 millions d'euros, et tous les deux ans pour celles qui disposent de recettes annuelles comprises entre 100 et 200 millions d'euros.

Ce nouveau contrôle de l'annualité budgétaire s'appliquerait au rattachement comptable des charges mais non à celui des produits, ce qui a étonné plusieurs personnes entendues en audition.

Au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement devrait remettre un rapport au Parlement mesurant l'impact de ce nouveau contrôle.

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi élargit, par ailleurs, les possibilités de sanction des élus locaux devant la Cour de discipline budgétaire et financière, alors, qu'actuellement, ils ne sont responsables devant cette juridiction que dans trois cas de figure limitativement énumérés par le code des juridictions financières. Entre 45 000 et 50 000 ordonnateurs locaux seraient concernés par cette mesure.

Le droit applicable aux élus locaux serait ainsi aligné sur celui des membres des cabinets ministériels ou des administrateurs des entreprises publiques, à une exception près : les élus ne pourraient pas exciper d'un ordre écrit les déchargeant de leurs responsabilités devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Les membres du Gouvernement, les administrateurs élus des organismes de protection sociale et les administrateurs et agents des associations de bienfaisance resteraient, quant à eux, en dehors du champ de compétence de cette juridiction.

L'article 1<sup>er</sup> supprime, en outre, le dispositif de l'ordre écrit pour les fonctionnaires ou agents des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, soit environ 1,9 million de personnes. Ils ne pourraient plus exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou du président de l'assemblée délibérante pour se décharger de leurs responsabilités devant la Cour de discipline budgétaire et financière. Le dispositif de l'ordre écrit resterait toutefois en vigueur pour les membres des cabinets ministériels, les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État et les représentants des organismes soumis au contrôle des juridictions financières (entreprises publiques, organismes de sécurité sociale...).

Enfin, l'article 2 de la proposition de loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les personnes détentrices d'un mandat exécutif local peuvent s'assurer contre le risque de sanctions pécuniaires prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière. Cette disposition s'inspire du droit applicable aux comptables publics lorsque leur responsabilité est engagée devant les chambres

---

régionales et territoriales des comptes. Néanmoins, la proposition de loi ne précise pas le mécanisme qui serait retenu (cautionnement à la Caisse des dépôts et consignations, assurances privées...).

La Cour de discipline budgétaire et financière pourrait également prononcer une peine d'inéligibilité à l'encontre des élus locaux qui auraient commis une des infractions mentionnées par le code des juridictions financières. Cette disposition modifierait substantiellement l'office de cette cour qui ne prononce, en l'état du droit, que des sanctions pécuniaires.

Après avoir procédé à de nombreuses auditions, un certain nombre de constats et questions sont apparus au sujet de cette proposition de loi.

Il est sans doute nécessaire de poursuivre les efforts de fiabilisation des comptes locaux. Depuis les années 1980, les règles budgétaires et comptables des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ont été progressivement et utilement renforcées. Le comptable public réalise des contrôles internes, en utilisant le logiciel Hélios pour procéder à des contrôles comptables automatisés ; il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles pour les concentrer sur les opérations présentant le plus de risques budgétaires ou comptables. Les documents budgétaires et comptables sont, dès leur adoption, envoyés au préfet du département qui peut procéder à un contrôle budgétaire. En fin d'exercice, le comptable public transmet à l'ordonnateur un indice de qualité des comptes locaux, qui facilite l'identification de risques d'irrégularités.

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent deux contrôles non juridictionnels, les contrôles budgétaires et les contrôles de gestion, qui peuvent les conduire à saisir le procureur de la République et le procureur général près la Cour des comptes. Elles peuvent aussi saisir le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière.

Un comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, installé en 2010, élabore des guides pratiques consultables en ligne et aide les acteurs dans l'application du droit budgétaire et comptable.

Plus récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les obligations des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Son article 107 impose, par exemple, la présentation d'une étude d'impact financière pour toute opération exceptionnelle d'investissement et, pour les collectivités territoriales de 3 500 habitants et plus, la rédaction d'un rapport annuel sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la structure de la dette.

La loi NOTRe prévoit, en outre, de généraliser d'ici août 2019 l'envoi dématérialisé des documents adressés au comptable public par les régions, les départements, les communes et les établissements publics à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants. Elle renforce les chambres régionales et territoriales des comptes en prévoyant la publicité immédiate des rapports de contrôle budgétaire et l'obligation, pour les exécutifs locaux, de rédiger

un rapport sur les mesures prises pour répondre aux recommandations adressées lors d'un contrôle de gestion.

Enfin, une expérimentation, prévue par l'article 110 de la loi NOTRe, sera conduite entre 2017 et 2023 par la Cour des comptes, en lien avec les chambres régionales et territoriales des comptes. Elle vise à expérimenter des procédures de certification des comptes du secteur public local.

Cette certification des comptes pourrait améliorer la qualité de leurs procédures comptables, notamment en ce qui concerne le rattachement des charges et des produits. Il faudra toutefois en maîtriser le coût, surtout dans un contexte de tension des finances locales.

Cinquante collectivités territoriales ont déposé leur candidature pour participer à cette expérimentation. Vingt-cinq ont été retenues, dont la Ville de Paris et le département du Rhône. Les travaux doivent débuter en 2017 pour un premier exercice de certification prévu en 2020. Le Gouvernement établira un bilan d'étape en 2018 puis un bilan final en 2023.

Dans son rapport annuel sur les finances publiques locales de 2015, la Cour des comptes souligne que la fiabilité des comptes du secteur local reste imparfaite. Elle mentionne, à l'instar des auteurs de la proposition de loi, le défaut ou l'insuffisance de rattachement comptable des charges et des produits. Elle soulève toutefois d'autres difficultés, telles qu'un amortissement insuffisant des immobilisations, des provisions pour risques trop faibles ou des informations lacunaires sur la structure de la dette. Dès lors, la proposition de loi ne répondrait qu'à une partie des difficultés soulevées par la Cour des comptes.

Plus généralement, nous pouvons nous interroger sur l'articulation entre le contrôle de l'annualité budgétaire et cette expérimentation, qui débute, de certification des comptes des collectivités territoriales. Il convient de choisir entre ces deux procédures pour éviter l'empilement des dispositifs. À ce stade, il me semble préférable d'attendre le bilan d'étape de l'expérimentation de certification des comptes, dont la publication est prévue en 2018.

Une autre question porte sur le fonctionnement des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Lors des auditions, les représentants des magistrats des juridictions financières se sont interrogés sur l'opportunité d'imposer un programme de contrôle pour les collectivités territoriales et les établissements publics locaux dont les recettes dépassent 100 millions d'euros. De leur point de vue, la liberté d'organisation laissée aux présidents des chambres régionales et territoriales des comptes constitue une garantie d'indépendance de ces juridictions et permet de concentrer les contrôles sur les comptes présentant le plus de risques de dérapage.

---

En outre, le renforcement des contrôles de gestion et la création du contrôle de l'annualité budgétaire – prévus par la proposition de loi – pourraient représenter une charge supplémentaire pour les chambres régionales et territoriales des comptes. Par exemple, cela nécessiterait d'augmenter de moitié le personnel de contrôle de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France.

De même, l'augmentation du nombre de justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière et la suppression de l'ordre écrit pour les fonctionnaires territoriaux conduiraient à repenser le fonctionnement de cette cour, qui rend aujourd'hui moins de dix arrêts par an et dispose de très peu de moyens.

Je rappelle, d'ailleurs, que le législateur a déjà confié de nouvelles missions aux juridictions financières sans prévoir de moyens supplémentaires, telles que l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales, l'évaluation des charges et ressources transférées entre collectivités territoriales ou le contrôle des établissements sociaux, médico-sociaux et des établissements de santé privés.

Il convient, par conséquent, de mieux évaluer l'impact concret de la proposition de loi sur la charge de travail du personnel de l'ensemble des chambres régionales et territoriales des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Enfin, ma dernière interrogation porte sur le rôle et les compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière. En 2009, le projet de loi réformant les juridictions financières, inspiré par Philippe Seguin, étendait déjà la responsabilité des élus locaux devant cette cour. Le dispositif prévu semblait toutefois plus encadré que la présente proposition de loi : pour être sanctionnés, les élus locaux devaient avoir agi dans le cadre de leurs fonctions, avoir été informés de l'affaire et avoir donné une instruction, quelle qu'en soit la forme, à un subordonné de commettre l'infraction. À l'époque, la commission des lois de l'Assemblée nationale avait étendu cette responsabilité financière aux ministres ; face à l'opposition du Gouvernement, le texte n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

On peut s'interroger sur la mise en œuvre de la responsabilité des élus locaux devant cette cour de discipline. Une simple erreur dans l'application de règles budgétaires et comptables de plus en plus complexes ne paraît pas justifier l'engagement de leur responsabilité personnelle et pécuniaire. De même, la peine d'inéligibilité de cinq ans prévue par la proposition de loi semble disproportionnée. Pour rappel, les fraudes électorales sont passibles d'une peine d'inéligibilité limitée à trois ans.

De même, il est difficile d'évaluer les conséquences de la suppression de l'ordre écrit pour les seuls fonctionnaires territoriaux. Par cohérence avec la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie des

fonctionnaires, il ne me semble pas opportun de mettre en place un traitement différencié entre les fonctionnaires territoriaux, d'une part, et les fonctionnaires hospitaliers et de l'État, d'autre part.

En revanche, il peut être nécessaire de réformer le fonctionnement et le champ de compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière. À titre d'exemple, le projet de loi de 2009 prévoyait sa suppression et le transfert de ses compétences à la Cour des comptes. Plus récemment, M. Jean-Louis Nadal, président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, a souligné le manque de visibilité et d'efficacité de cette juridiction. Les auditions que j'ai menées n'ont fait que le confirmer.

Compte tenu de l'intérêt des questions posées par cette proposition de loi mais également de toutes les interrogations soulevées lors des auditions, je vous propose, avec l'accord de son auteur, de déposer une motion tendant à son renvoi en commission, afin d'approfondir notre réflexion sur la meilleure façon de renforcer la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.

**M. Yves Détraigne.** – En tant qu'ancien magistrat de chambre régionale des comptes, je ne suis pas favorable à cette proposition de loi qui revient sur un principe de base de la décentralisation : en l'état du droit, le contrôle n'est exercé qu'*a posteriori*. Les élus doivent disposer d'une marge de manœuvre. Ils ne sauraient exercer leurs fonctions avec une épée de Damoclès au-dessus de leur tête. Sans compter que l'adoption de ce texte supposerait d'augmenter les moyens des chambres régionales et territoriales des comptes dans des proportions considérables.

Une chambre régionale ou territoriale des comptes est amenée à se pencher sur une collectivité territoriale tous les cinq ou six ans, sauf problème et selon un programme qu'elle établit elle-même. Or les moyens ne sont pas à la hauteur. On constate toujours un grand retard entre le bouclage des comptes et l'évaluation par la chambre. Je ne voterai pas cette proposition de loi irréaliste.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je n'ai voté aucune des dispositions encerclant les élus locaux et les soumettant à des organismes dont la légitimité démocratique est douteuse. Je ferai de même ce matin.

L'adoption d'une question préalable m'aurait davantage satisfait qu'une motion de renvoi en commission, mais, puisque l'essentiel est de botter en touche, je n'y vois pas d'inconvénient.

Devons-nous contribuer à la grande campagne anti-élus menée actuellement et hurler avec les loups ? Sommes-nous tous des voleurs ?

Le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables est une spécificité française. Comment imaginer meilleur contrôle que celui-là ? À force d'empiler les règles, qui sera encore prêt, demain, à assumer des responsabilités d'élus ? N'en avez-vous pas assez de remplir des formulaires ?

---

Commençons par faire fonctionner les dispositifs actuels sans renforcer la cabale anti-élus. Songez aux programmes électoraux qui prônent notre remplacement par des personnes tirées au sort !

**M. Christophe Béchu.** – Je comprends les motivations des auteurs de la proposition de loi. Imaginez arriver dans une collectivité territoriale et constater que dans le budget voté au printemps, avant les échéances électorales, quelques millions d’euros ont été « oubliés » pour les salaires ! À Angers, lorsque j’ai été élu, il manquait huit millions pour les dépenses de fonctionnement, sur un budget de 210 millions d’euros.

Cela dit, ce texte soulève plusieurs difficultés. On ajoute des obligations sans se préoccuper de l’architecture d’ensemble. J’ai la conviction qu’on ne peut pas aborder la transparence budgétaire et comptable des collectivités territoriales dans un texte de trois articles, en fin de mandat. Sans compter que les dispositions ici prévues n’empêcheront personne de mettre la poussière sous le tapis et de tronquer le budget en année électorale...

Je suis inquiet : dans quelques mois, avec l’entrée en vigueur du non-cumul des mandats, dans des assemblées parlementaires dont les membres n’assument plus de responsabilités exécutives locales, une forme de jalousie institutionnelle pourrait favoriser les textes de ce type et conduire à renforcer les obligations des élus locaux. D’un côté, on encourage le regroupement des collectivités territoriales et, de l’autre, on considère que la constitution de baronnies locales est insupportable. Certains scruteront l’usage que font les parlementaires de leur indemnité représentative de frais de mandat, d’autres regretteront que le maire du chef-lieu de canton ait les mains bien plus libres, ou que le président d’une grande collectivité ait plus de collaborateurs qu’un parlementaire, dont le rang protocolaire est pourtant supérieur. Inversement, les élus locaux auront beau jeu de critiquer les parlementaires, que l’on accusera d’être coupés de la réalité. Quand on voit ce qu’il en a été à force de critiquer les parlementaires européens, craignons que ce type d’initiatives n’en vienne à alimenter le poujadisme et l’antiparlementarisme latents qui sévissent aujourd’hui.

**M. Alain Richard.** – Je salue le travail de madame le rapporteur, qui, avec beaucoup de mesure et de délicatesse, nous explique que cette proposition de loi n’est pas justifiée, bien qu’elle émane de ses collègues de la majorité sénatoriale.

Cette proposition de loi est inspirée par des situations locales critiquables observées après une alternance locale. N’oublions pas que les chambres régionales et territoriales des comptes ont été instaurées lors de la première loi de décentralisation de 1982, dont j’étais rapporteur à l’Assemblée nationale, pour répondre à un risque de laxisme lié à la suppression de l’approbation *a priori* des comptes par les préfets. Au fil des

ans, il est apparu que ces chambres remplissent leur objectif de prévention des dérives.

Je me suis ensuite intéressé à ces juridictions, dans le cadre de mes fonctions au Conseil d'État, lors du projet de réforme inspiré par M. Seguin, texte dont l'ambition a été réduite puisqu'il prévoyait initialement de créer un troisième ordre de juridiction, ce qui eût été contraire à la Constitution. Ce projet procédait de l'idée que le savoir-faire des chambres régionales et territoriales des comptes en matière d'évaluation économique et d'analyse financière était sous-utilisé car absorbé par le contrôle routinier de la sincérité des comptes, qui relève pourtant, comme l'a rappelé Pierre-Yves Collombat, du comptable public. Le travail du comptable consiste, de fait, à faire obstacle au glissement des factures d'une année sur l'autre. Si l'on considère que ce contrôle comptable manque de rigueur ou de réactivité, c'est au ministre du budget de donner les instructions nécessaires. Développer un contrôle annuel sur les comptes ne paraît pas justifié, les cas de dérapage restant peu fréquents.

Sans être moi-même un grand soutien du non-cumul des mandats exécutifs, je réagirai, enfin, aux propos de Cassandre de M. Béchu, en lui faisant observer que certains des travers qu'il redoute en matière de critique des élus locaux par les parlementaires et inversement ont déjà cours.

**M. Hugues Portelli.** – Ces dernières années, nous avons examiné nombre de propositions de loi réduisant les compétences des chambres régionales et territoriales des comptes, dont je suis un grand défenseur. Sans elles, la situation serait grave.

L'objet de la proposition de loi me semble problématique car c'est au préfet de contrôler au quotidien les actes des collectivités territoriales. Or, les services préfectoraux n'ont plus les moyens d'exercer leur rôle. En un an, je n'ai jamais vu un seul représentant de l'État assister aux commissions d'appel d'offres auxquelles j'ai participé. C'est grave ! La loi actuelle suffit, il faut juste les moyens de l'appliquer.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Le contrôle des comptes des collectivités territoriales prend deux aspects : la vérification du respect de la légalité et le jugement sur la gestion. Or, en cette dernière matière, la philosophie sous-jacente est tout à fait contestable : « Plus vous réalisez des économies, mieux c'est ». C'est faux ! Pourquoi et comment cette vision s'est-elle imposée ? Voilà qui mériterait d'être examiné au fond.

**M. Alain Richard.** – Il faut tout de même répondre au principe constitutionnel de bon usage des deniers publics...

**M. Jacques Mézard.** – Il y a quelques années, j'ai commis un rapport sur le contrôle de chambres régionales et territoriales des comptes et le contrôle de légalité. J'avais constaté que plus de 80 % des informations envoyées par les collectivités territoriales à la préfecture n'étaient pas

---

examinées. Des instructions sont envoyées aux préfectures pour qu'elles circonscrivent leur contrôle à certaines grandes problématiques.

Le contrôle de gestion, Pierre-Yves Collombat a raison de le rappeler, s'exprime souvent en opportunité. Or, ce n'est pas aux chambres régionales et territoriales des comptes d'en juger. En outre, les disparités sont terribles entre les professionnels qui effectuent les contrôles : certains sont de grande qualité, quand d'autres sont totalement coupés des réalités.

Au lieu d'ajouter des tracasseries, supprimons certains contrôles et assurons correctement les autres.

#### EXAMEN DE LA MOTION TENDANT AU RENVOI EN COMMISSION

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Je précise à M. Collombat que le dépôt d'une question préalable sur une proposition de loi sénatoriale inscrite en première lecture à l'ordre du jour d'un espace réservé à un groupe politique suppose l'accord de ce groupe.

**M. Philippe Bas, président.** – En vertu d'un *gentlemen's agreement*, en effet.

*La commission décide de soumettre au Sénat une motion de renvoi en commission de la proposition de loi.*



## ANNEXE 1 – CARTE DES CHAMBRES RÉGIONALES ET TERRITORIALES DES COMPTES



*Partagent un siège conjoint :*

- la CRC d'Île-de-France et la CTC de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- les CRC de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique et les CTC de Saint-Martin et Saint-Barthélemy ;
- les CRC de La Réunion et de Mayotte<sup>1</sup>.

Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Le territoire de Wallis-et-Futuna continue de relever de la compétence directe de la Cour des comptes.



**ANNEXE 2 – PARTICIPANTS À L'EXPÉRIMENTATION  
DE CERTIFICATION DES COMPTES LOCAUX**

RÉGION ADMINISTRATIVE	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Auvergne-Rhône-Alpes	Conseil départemental du Rhône Conseil départemental de la Savoie
Bourgogne-Franche-Comté	Communauté d'agglomération du Grand Dole
Bretagne	Syndicat départemental des énergies du Morbihan
Centre-Val de Loire	Commune d'Orléans
Corse	Communauté de communes de Calvi - Balagne
Grand Est	Commune de Sarreguemines Communauté d'agglomération de Sarreguemines Confluences
Hauts-de-France	Conseil départemental de l'Aisne Commune de Péronne Communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
Île-de-France	Ville de Paris Commune de Bondy Commune de Sceaux
Normandie	Conseil départemental de l'Eure
Nouvelle Aquitaine	Conseil départemental de la Dordogne
Occitanie	Métropole de Toulouse Commune de Montpellier Communauté d'agglomération de l'Albigeois Commune de Fournels
Pays de la Loire	Conseil régional des Pays de la Loire
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Commune de Cuers
Guadeloupe	Commune de Saint-Claude
La Réunion	Conseil régional de La Réunion Conseil départemental de La Réunion

*Source : arrêté du 10 novembre 2016 fixant la liste des collectivités territoriales et groupements admis à intégrer le dispositif d'expérimentation de la certification de leurs comptes*



---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

**M. Vincent Delahaye**, sénateur de l'Essonne, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL)

**Mme Cécile Raquin**, directrice adjointe au directeur général

**M. Thierry Roux**, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière

Ministère de l'économie et des finances - Direction générale des finances publiques (DGFIP)

**Mme Nathalie Biquard**, chef du service des collectivités locales

**M. Mickaël Le Bour**, adjoint au chef du bureau des comptabilités locales

Cour des comptes

**M. Jean-Philippe Vachia**, président de la 4<sup>e</sup> chambre

**M. Christian Carcagno**, secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière

**Mme Clotilde Pézerat-Santoni**, première conseillère

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

**M. Gérard Terrien**, président

**Mme Florence Bonnafoux**, magistrate, présidente de la 7<sup>e</sup> section de la CRC d'Île-de-France

Compagnie nationale des commissaires aux comptes

**M. Jean Bouquot**, président

**M. François Hurel**, délégué général

**Mme Eva Aspe**, conseillère auprès du délégué général

Association des magistrats de la Cour des comptes

**M. Dominique Pannier**, conseiller maître, membre du conseil d'administration de l'association

**M. Vincent Feller**, conseiller maître, membre du conseil d'administration de l'association

Syndicat des juridictions financières unifié (SJF)

**M. Vincent Sivré**, président

**M. Thomas Montbabut**, conseiller à la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, membre du bureau national du SJF

**M. Julien Millet**, conseiller à la chambre régionale des comptes Grand Est, membre du bureau national du SJF

Personnalité qualifiée

**Mme Marie-Christine Esclassan**, professeur émérite de l'université Paris I Panthéon Sorbonne

Contributions écrites

Association des maires de France (AMF)

Assemblée des départements de France (ADF)

Régions de France

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de loi	Résultat des travaux de la commission
<p><b>Code des juridictions financières</b></p> <p><i>Art. L. 211-8</i> La chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Elle examine, en outre, la gestion des établissements, sociétés, groupements des établissements et organismes mentionnés aux articles L. 211-4 à L. 211-6, ainsi qu'aux articles L. 133-3 et L. 133-4, lorsque la vérification lui en est confiée par arrêté du premier président de la Cour des comptes. Elle peut également assurer ces vérifications sur demande motivée, soit du représentant de l'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale.</p>	<p><b>PROPOSITION DE LOI VISANT À ASSURER LA SINCÉRITÉ ET LA FIABILITÉ DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b></p> <p><b>Article 1<sup>er</sup></b></p> <p>Le code des juridictions financières est ainsi modifié :</p> <p>1° L'article L. 211-8 est ainsi modifié :</p> <p>a) Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</p> <p>« La chambre régionale des comptes effectue ces vérifications, au plus tard tous les six ans, dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics dès lors qu'ils disposent régulièrement de plus de 200 millions d'euros de recettes annuelles. En outre, elle examinera annuellement le respect du rattachement des charges à l'exercice budgétaire en cours dans ces collectivités et établissements.</p> <p>« La chambre régionale des comptes effectue ces vérifications, au plus tard tous les deux ans, pour les collectivités territoriales et leurs</p>	<p><i>Réunie le mercredi 15 février 2017, la commission a décidé de déposer une motion tendant au renvoi en commission de la proposition de loi n° 131 (2016-2017) visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales.</i></p> <p><i>En conséquence, elle n'a pas adopté de texte.</i></p> <p><i>En application du premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.</i></p>

**Dispositions en vigueur**

**Résultat des travaux de la commission**

**Texte de la proposition de loi**

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 dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité délégante, vérifier auprès des délégués de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités déléguées.

*Art. L. 312-1 – I. – Est*  
justiciable de la Cour :

*a)* Toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement ;

*b)* Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ;

*c)* Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes.

établissements publics qui disposent de recettes annuelles comprises entre 100 et 200 millions d'euros. » ;

*b)* Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« Lorsque les faits constatés par la chambre régionale des comptes à l'occasion de l'un de ses contrôles constituent des infractions au sens des articles L. 313-1 à L. 313-7, elle en saisit le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière. » ;

2° L'article L. 312-1 est ainsi modifié :

*a)* Après le *a* du I, il est inséré un *a bis* ainsi rédigé :

« *a bis*) Toute personne exerçant un mandat ou une fonction exécutive locale ; »

*b)* Les *b* à *l* du II sont abrogés ;

## Dispositions en vigueur

Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

II.-Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions :

a) Les membres du Gouvernement ;

b) Les présidents de conseil régional et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 4132-3 à L. 4132-10, L. 4132-13, L. 4132-15, L. 4132-21, L. 4132-22, L. 4132-25, L. 4133-1, L. 4133-2, L. 4133-4 à L. 4133-8, L. 4231-1 à L. 4231-5 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil régional ;

c) Le président du conseil exécutif de Corse et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions du dernier alinéa de l'article L. 4424-4 du code général des collectivités territoriales, les conseillers exécutifs ;

C bis) Le président de l'assemblée de Guyane et, quand ils agissent par délégation de celui-ci, les vice-présidents et autres membres de l'assemblée de Guyane ;

C ter) Le président du conseil exécutif de Martinique et, quand ils agissent dans le cadre des articles L. 7224-12 et L. 7224-21 du code général des collectivités territoriales, les conseillers exécutifs ;

d) Les présidents de conseil général et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 3221-3 et L. 3221-7 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil général ;

e) Les maires et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-20 et L. 2122-25 du code général des collectivités territoriales, les adjoints et autres membres du conseil municipal ;

f) Les présidents élus de groupements de collectivités territoriales et, quand ils agissent par délégation du

## Texte de la proposition de loi

## Résultat des travaux de la commission

## Dispositions en vigueur

président, les vice-présidents et autres membres de l'organe délibérant du groupement ;

*g)* Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et, quand il agit dans le cadre des dispositions de l'article 70 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, le vice-président ; le président de l'assemblée de province et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 173 de la même loi organique, les vice-présidents ;

*h)* Le président de la Polynésie française et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article 67 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le vice-président et les ministres ;

*i)* Le président du conseil général de Mayotte et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 3221-3 et L. 3221-7 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil général ;

*j)* Le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO 6252-3 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif ;

*k)* Le président du conseil territorial de Saint-Martin et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO 6352-3 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif ;

*l)* Le président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions de l'article LO 6462-8 du même code, les vice-présidents et autres membres du conseil territorial ;

*m)* S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas, directement ou par délégation, les fonctions de président, les administrateurs élus des organismes de protection sociale relevant du contrôle de la Cour des comptes et agissant dans le cadre des dispositions législatives ou réglementaires ;

*n)* S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas les fonctions de

## Texte de la proposition de loi

## Résultat des travaux de la commission

## Dispositions en vigueur

président, les administrateurs ou agents des associations de bienfaisance assujetties au contrôle de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes.

Les personnes mentionnées aux *a* à *l* ne sont pas non plus justiciables de la Cour lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale.

*Art. L. 312-2.* – Par dérogation à l'article L. 312-1, les personnes mentionnées aux *b* à *l* de cet article sont justiciables de la Cour, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'elles ont commis les infractions définies par les articles L. 313-7 ou L. 313-12 ou lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, conformément à l'article L. 233-1, à l'article LO 253-19, à l'article LO 264-5 ou à l'article LO 274-5 et enfreint les dispositions de l'article L. 313-6.

*Art. L. 313-10.* – Les dispositions de l'article L. 313-9 s'appliquent aux fonctionnaires et agents des collectivités territoriales et de leurs groupements qui peuvent exciper d'un ordre écrit donné préalablement par leur supérieur hiérarchique ou par la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, le maire, le président du conseil départemental, le président du conseil régional, le président du conseil exécutif de Corse ou le président élu d'un des groupements susvisés, dès lors que ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire. Si l'ordre émane du supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, la responsabilité de ces derniers se substituera à celle du subordonné.

## Texte de la proposition de loi

3° Les articles L. 312-2 et L. 313-10 sont abrogés ;

4° Après l'article L. 313-14, il est inséré un article L. 313-14-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 313-14-1* - Les personnes exerçant un mandat ou une fonction exécutive locale reconnues coupables par la Cour de l'une des infractions mentionnées aux articles L. 313-1 à L. 313-7 encourent une peine complémentaire d'inéligibilité.

« L'inéligibilité s'applique à

## Résultat des travaux de la commission

**Dispositions en vigueur**

---

**Texte de la proposition de loi**

---

**Résultat des travaux de la  
commission**

toutes les élections pour une durée maximale de cinq ans. »

**Article 2**

Un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles les personnes détentrices d'un mandat exécutif local peuvent s'assurer contre le risque de sanctions pécuniaires décidées par la Cour de discipline budgétaire et financière.

**Article 3**

Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard, un an après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport mesurant l'impact de l'introduction d'un contrôle systématique du principe de l'annualité du rattachement des charges à l'exercice comptable des collectivités territoriales effectué par les chambres régionales et territoriales des comptes.