

N° 334

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 2000

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les conclusions du rapport de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la proposition de loi de MM. Jacques OUDIN, Jean-Paul AMOUDRY, Philippe MARINI, Patrice GÉLARD, Joël BOURDIN, Paul GIROD et Yann GAILLARD tendant à réformer les **conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes,***

Par M. Jacques OUDIN,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Claude Belot, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Roland du Luart, Bernard Angels, André Vallet, *vice-présidents* ; Jacques-Richard Delong, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Denis Badré, René Ballayer, Jacques Baudot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, Michel Mercier, Gérard Miquel, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Henri Torre, René Trégouët.

**Voir les numéros :**

**Sénat : 84 et 325 (1999-2000)**

---

**Juridictions administratives.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>I. LE CONTEXTE : DES COLLECTIVITÉS BIEN GÉRÉES MALGRÉ LE CARACTÈRE COMPLEXE ET INCERTAIN DES RÈGLES QUI S'IMPOSENT À ELLES</b> .....	6
<b>A. LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	6
1. <i>Une demande croissante de contrôle de la dépense publique</i> .....	6
2. <i>Le contrôle par les chambres régionales des comptes, un acquis de la décentralisation</i> .....	6
<b>B. LES BONNES PERFORMANCES DES GESTIONNAIRES LOCAUX</b> .....	7
1. <i>Le laxisme budgétaire des collectivités locales : une idée reçue</i> .....	7
2. <i>Des règles que l'Etat serait en peine de s'appliquer à lui-même</i> .....	9
3. <i>Des résultats en amélioration constante</i> .....	10
<b>C. UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE COMPLEXE ET INCERTAIN</b> .....	11
1. <i>L'inflation normative</i> .....	11
2. <i>Le « flou » de la réglementation</i> .....	13
<b>II. LES PROPOSITIONS : AMÉLIORER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES S'EFFECTUE LE CONTRÔLE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	13
<b>A. ACCROÎTRE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES ACTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....	14
1. <i>La mise en place d'un droit d'alerte (article 2)</i> .....	14
2. <i>Le renforcement des capacités d'expertise juridique des collectivités locales</i> .....	14
<b>B. AMÉLIORER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES MAGISTRATS EXERCENT LEURS MISSIONS</b> .....	15
1. <i>La revalorisation du statut des magistrats</i> .....	15
2. <i>La révision du partage entre l'apurement administratif et la compétence des chambres régionales des comptes (article 4)</i> .....	16
3. <i>La définition du champ de compétence des chambres en matière d'examen de la gestion (article premier)</i> .....	16
4. <i>Le renforcement de la légitimité des observations formulées par les chambres régionales des comptes (article premier)</i> .....	18
<b>C. RENFORCER LES DROITS DES PERSONNES CONTROLÉES</b> .....	19
1. <i>Garantir le respect des règles de procédure (articles 3 et 6)</i> .....	20
2. <i>Renforcer le caractère contradictoire des procédures (articles 8 et 9)</i> .....	21
3. <i>Limiter l'instrumentalisation des chambres régionales des comptes (article 5, 7, 10 à 14)</i> .....	23

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	25
<b>ARTICLE 4 - Conditions d'application du régime de l'apurement administratif</b> (article L.212-2 du code des juridictions financières) .....	27
<b>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5 - Audition des personnes mises en cause préalablement à l'envoi des lettres d'observations provisoires</b> (article L.241-7 du code des juridictions financières).....	31
<b>ARTICLE 6 - Présentation des conclusions du ministère public avant l'adoption des observations définitives sur la gestion</b> (article L. 241-14 du code des juridictions financières).....	33
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	35

Mesdames, Messieurs,

Notre Assemblée a entamé en 1997 un travail important sur les relations entre les chambres régionales des comptes et les élus locaux. Considérant que le renforcement du contrôle financier des collectivités locales constituait le corollaire indispensable de l'approfondissement de la décentralisation, mais que les relations entre les chambres régionales des comptes et les élus locaux ne présentaient pas toujours le degré de sérénité souhaitable, les présidents des commissions des finances et des lois, nos collègues Christian Poncelet et Jacques Larché, ont décidé la création d'un groupe de travail commun sur les chambres régionales des comptes.

Le groupe de travail a rendu un rapport au mois de juin 1998<sup>1</sup>. Ses conclusions ont servi de base à l'élaboration de la présente proposition de loi, signée par les membres du groupe de travail appartenant à la majorité sénatoriale.

Aujourd'hui, le rapport du groupe de travail est devenu un document de référence et, avant même d'être introduites dans notre droit, ses conclusions, reprises dans la proposition de loi, ont fait œuvre utile. Elles ont permis d'engager un vaste débat, dont le principal enseignement est la nécessité, désormais reconnue par tous, de remettre en cause le statu quo. Il y a quelques mois encore, la simple évocation d'une modification des règles applicables aux chambres régionales des comptes pouvait être assimilée à une volonté de museler les juges.

Au-delà d'un constat partagé, les différentes parties prenantes du débat ont évolué. Dès juillet 1997, la Cour des comptes adressait aux magistrats des chambres un « texte de référence », véritable charte de déontologie. Ce texte rappelle notamment aux magistrats que les lettres d'observations peuvent donner lieu à une utilisation politique et que, par conséquent, leur publication « *n'est pas sans conséquence sur la forme qu'elles doivent revêtir* ». Par ailleurs, il est souligné que les lettres d'observations doivent « *s'appuyer sur des faits précis, sans y ajouter par des qualificatifs ou des formules susceptibles d'une exploitation politique ou médiatique indésirable* » et que « *ce qui est important est annoncé clairement comme tel ; ce qui est secondaire l'est également* ». Les chambres régionales

---

<sup>1</sup> Chambres régionales des comptes et élus locaux : un dialogue indispensable au service de la démocratie locale, Sénat n° 520, 1997-1998.

des comptes, semble-t-il, s'efforcent de plus en plus de respecter les règles édictées par la Cour.

Le gouvernement, suivant en cela une recommandation formulée à plusieurs reprises par des rapports sénatoriaux, a décidé de mettre en adéquation le statut des magistrats des chambres régionales des comptes avec les responsabilités qu'ils exercent. Un projet de loi, actuellement en cours de navette, propose d'harmoniser leur statut avec celui des magistrats de tribunaux administratifs.

Les députés, à l'occasion de l'examen de ce projet de loi, ont également repris à leur compte une proposition du Sénat en adoptant un amendement prévoyant que les lettres d'observations définitives, à l'image des rapports de la Cour des comptes, devront être publiées avec les réponses des personnes contrôlées.

Au Sénat, à l'occasion de la discussion du projet de loi relatif à la présomption d'innocence, le groupe socialiste a déposé des amendements relatifs au régime de la gestion de fait et aux conditions de l'examen de la gestion des collectivités par les chambres régionales.

L'ensemble de ces initiatives montre que le chantier ouvert par les travaux du groupe de travail de nos commissions des lois et des finances méritait d'être entrepris. Aussi, il paraît logique que, après avoir procédé à un diagnostic incontesté, il appartienne au Sénat, en se prononçant sur un texte cohérent et mesuré, d'apporter des réponses globales aux questions qu'il a conduit les uns et les autres à se poser, afin de permettre au contrôle financier des collectivités locales de s'exercer dans les meilleures conditions possibles.

## **I. LE CONTEXTE : DES COLLECTIVITÉS BIEN GÉRÉES MALGRÉ LE CARACTÈRE COMPLEXE ET INCERTAIN DES RÈGLES QUI S'IMPOSENT À ELLES**

### **A. LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

#### **1. Une demande croissante de contrôle de la dépense publique**

« *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». L'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen est plus que jamais d'actualité. Les contribuables-électeurs veulent de plus en plus savoir comment est dépensé l'argent de leurs impôts, comme en témoigne l'écho croissant rencontré par le rapport public de la Cour des comptes.

Au sein du Parlement, les commissions des finances consacrent une part croissante de leurs activités au développement du contrôle de la dépense publique.

Il doit en aller de même pour les budgets locaux, d'autant plus que la part des dépenses locales dans le PIB est passée d'environ 7 % en 1970 à environ 10 % aujourd'hui.

#### **2. Le contrôle par les chambres régionales des comptes, un acquis de la décentralisation**

S'inspirant de la rédaction de l'article 72 de la Constitution, la loi du 2 mars 1982 a prévu que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* ».

L'une des conséquences les plus fondamentales de cette réaffirmation du principe de libre administration réside en la suppression des tutelles administratives et financières et l'allègement des tutelles techniques.

La disparition de la tutelle a répondu à une revendication ancienne des collectivités locales. Elle a également eu pour effet de placer les gestionnaires locaux face à leurs responsabilités dans un contexte où le

contrôle de légalité exercé par les préfetures, maintenu, « *ne constitue plus une garantie de légalité, mais un simple filtre. Le véritable contrôle est exercé a posteriori, par les chambres régionales des comptes, et il faut s'en féliciter* »<sup>1</sup>.

En dépit des tensions qui apparaissent parfois au cours des examens de gestion réalisés par les chambres, les élus locaux ont bien admis l'apparition de ces nouvelles institutions. Ils leur ont même, implicitement, rendu hommage en faisant appel à leur expertise au lendemain des élections municipales de 1995, lorsque les nouvelles équipes en place ont souhaité procéder à des « audits » des gestions précédentes. A cette occasion, le nombre de saisines des chambres par des autorités territoriales est en effet passé de 20 en 1994 à 138 en 1995, avant de retomber à 54 en 1996.

## **B. LES BONNES PERFORMANCES DES GESTIONNAIRES LOCAUX**

### **1. Le laxisme budgétaire des collectivités locales : une idée reçue**

Certaines idées reçues ont la vie dure. L'une des plus résistantes veut que les gestionnaires locaux soient d'incorrigibles dépensiers.

Malgré son caractère simpliste, cette croyance constitue, depuis le début des années 90, le fondement « théorique » de la stratégie de l'Etat en matière de finances locales et explique le mouvement de recentralisation des recettes locales, qui s'est accéléré singulièrement depuis trois ans.

La logique de raisonnement est la suivante :

- en contrôlant le niveau des recettes des collectivités locales, il devient plus facile d'influencer les évolutions de leurs dépenses ;

- en contrôlant les dépenses locales, l'Etat pense pouvoir améliorer sa capacité à respecter les engagements européens de la France en matière de déficit des administrations publiques.

Ce raisonnement, aux conséquences financières importantes pour les budgets locaux, repose sur un postulat erroné. Loin de dégrader le solde des administrations publiques, les collectivités locales permettent au contraire de l'améliorer.

---

<sup>1</sup> Alain Lambert, « *Chambres régionales des comptes et élus locaux : quelques pistes pour dissiper les malentendus* », *Cahiers de la fonction publique*, n° 188, mars 2000, p. 11.

Votre rapporteur récapitule ci-dessous les éléments chiffrés qui permettent de conclure à la bonne qualité de la gestion des collectivités locales. Auparavant, et pour fournir un point de comparaison entre la gestion de l'Etat et celle des collectivités locales, il reproduit quelques extraits du rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1999.

**Quelques remarques de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1999**

- Le solde primaire de l'Etat est positif « *pour la première fois depuis de nombreuses années* ». Il s'établit à 21,7 milliards de francs, soit environ 0,25 % du PIB ;

- La réduction du déficit est « *due à l'augmentation très forte des recettes fiscales et des prélèvements obligatoires en général* ». « *L'objectif était une baisse de 0,2 point de PIB. En fait, ce taux a progressé de 0,8 point de PIB* ».

Cette augmentation se répartit entre une augmentation de 1,2 point pour l'Etat, de 0,4 point pour les organismes divers d'administration centrale, une augmentation de 0,5 point pour la sécurité sociale et une baisse de 0,2 point pour les administrations publiques locales ;

- « *Les charges nettes du budget général ont augmenté de 3,3 % en valeur et de 2,8 % en volume. C'est beaucoup plus que ce qui était prévu.* » Les dépenses d'entretien ont diminué de 3,1 % et le taux de consommation des dépenses en capital a encore baissé (71,9 % contre 73,4% en 1998) ;

- « *Si l'augmentation en volume des dépenses devait se poursuivre à ce rythme, le succès des efforts de maîtrise des dépenses affichés dans le programme pluriannuel des finances publiques se trouverait compromis.* » ;

- « *Au sein de l'Union européenne, la position de la France en matière budgétaire n'est pas parmi les meilleures* » ;

- « *Parmi les pays développés, la France réalise, en matière de solde public, l'un des scores les plus médiocres.* » ;

- « *On relève un accroissement de l'excédent des administrations publiques locales* ».

Lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi relatif au statut des magistrats des chambres régionales des comptes, le 30 mars 2000, la secrétaire d'Etat au budget a déclaré s'en remettre « *au jugement définitif que rendra la Cour des comptes, le moment venu, sur les comptes de l'Etat pour 1999* ».

## **2. Des règles que l'Etat serait en peine de s'appliquer à lui-même**

Les bons résultats obtenus en matière financière par les collectivités locales ne sont pas exclusivement dus à la qualité de leurs gestionnaires. Ils résultent également de l'application de règles comptables strictes, et notamment plus strictes que celles que l'Etat s'impose à lui-même.

A titre d'exemple, et à la différence de l'Etat, les collectivités locales sont soumises à une règle d'équilibre budgétaire, selon laquelle chacune des sections du budget soit votée en équilibre, l'emprunt ne pouvant servir qu'à financer des dépenses d'investissement. L'application de cette règle a les conséquences suivantes :

- la section de fonctionnement peut être votée en déséquilibre, à la condition qu'elle soit excédentaire, cet excédent étant reversé à la section d'investissement.

- la section d'investissement est réputée équilibrée lorsque les recettes propres de cette section (à l'exclusion des emprunts et des dotations aux amortissements), ajoutées au prélèvement sur la section de fonctionnement, permettent de couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

En 1998, les chambres régionales des comptes ont contrôlé 17.090 comptes mais n'ont effectué que 158 contrôles relatifs au rétablissement de budgets votés en déséquilibre. A titre de comparaison, dans le projet de loi de finances pour 2000, le déficit de fonctionnement de l'Etat (c'est-à-dire le financement par l'emprunt de dépenses de fonctionnement) s'élevait encore à 48,3 milliards de francs ;

En outre, depuis l'entrée en vigueur de l'instruction comptable M 14, les règles applicables aux communes se sont rapprochées de celles des entreprises, notamment en matière de dotation aux amortissements. Pour sa part, l'Etat ne procède toujours à aucun amortissement.

La caractéristique stricte des règles comptables imposées aux collectivités locales contraste avec la pratique de l'Etat, telle que mise en évidence par la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la loi de finances pour 1999. La Cour relève notamment « *des facilités comptables exorbitantes des règles communément admises* ».

### 3. Des résultats en amélioration constante

Votre rapporteur pour avis n'entend pas se livrer à un bilan exhaustif de la situation financière des collectivités locales mais plutôt, à travers quelques données significatives, mettre en évidence que, loin de constituer des gouffres financiers, les collectivités locales contribuent positivement à l'économie nationale et sont, au total, bien gérées :

- les dépenses d'investissement des collectivités locales représentaient 2% du produit intérieur brut (PIB) en 1998, contre 0,5 % pour les dépenses en capital de l'Etat. La prépondérance de l'investissement local dans l'investissement public total se manifeste également en terme de qualité de la dépense. L'économiste Jacques Méraud, dans le cadre d'une étude sur les collectivités locales et l'économie nationale, à par exemple mis en évidence en 1995, la relation suivante : « *plus l'investissement public local augmente, plus le PIB est stimulé* » ;

- les collectivités locales se désendettent. Depuis 1997, les remboursements sont supérieurs aux emprunts nouveaux. Par ailleurs, leur politique particulièrement active de gestion de la dette leur a permis de bénéficier substantiellement de la baisse des taux d'intérêt, réduisant ainsi le poids de leurs frais financiers.

La part des collectivités locales dans le total de l'endettement public total est passée de 26 % en 1980 à 12,1 % en 1998. Le rapport sur les comptes de la Nation de l'année 1998 constate que « *entre 1980 et 1998, l'Etat a contribué pour plus de 80 % à la progression du ratio d'endettement public en termes de points de PIB* » ;

- les dépenses de fonctionnement (hors frais financiers) progressent à un rythme moins soutenu qu'auparavant (+ 37,1 % entre 1988 et 1993 contre + 29,5 % entre 1993 et 1999). Cette maîtrise est d'autant plus méritoire que les collectivités locales n'ont pas de prise sur l'évolution des rémunérations de leurs agents, qui dépend entièrement des décisions de l'Etat (les recrutements représentent seulement un cinquième de l'évolution des dépenses de personnel) ;

- les collectivités locales ont mis en œuvre des politiques de maîtrise des prélèvements obligatoires. Ainsi, alors que le produit voté augmentait encore de 4,6 % en 1996, la progression pour 1999 était limitée à 0,6 %. Par ailleurs, la part des impôts locaux dans le PIB a diminué de 0,2 point en 1999, comme le relève le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1999. Celle de l'Etat a augmenté de 1,2 point ;

- malgré la limitation de la pression fiscale, le tarissement des concours financiers de l'Etat et l'augmentation des transferts de charges non compensés (en matière de personnel et de mise aux normes d'équipements), les collectivités locales parviennent, depuis 1996, à dégager un excédent budgétaire en exécution.

En 1997, sans l'excédent de 0,3 point de PIB dégagé par les collectivités locales, la France n'aurait pas été en mesure de respecter le critère de déficit des administrations publiques nécessaire à la qualification pour l'euro (le déficit de l'Etat s'élevait alors à 3,5 % du PIB).

Selon le rapport préliminaire de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 1999, l'excédent des collectivités locales a encore augmenté en volume en 1999, et s'établissait à 34,6 milliards de francs, contre 27,2 milliards de francs en 1998.

### **C. UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE COMPLEXE ET INCERTAIN**

Dans bien des cas, les observations formulées par les chambres régionales des comptes ne traduisent pas une mauvaise gestion des exécutifs locaux mais leur incapacité à appliquer une réglementation à la fois floue, lacunaire, complexe, évolutive, voire, plus simplement, inadaptée<sup>1</sup>.

#### **1. L'inflation normative**

L'étude sur la sécurité juridique menée par le Conseil d'Etat en 1991 s'est livrée à une évaluation du nombre de textes applicables en droit français : 7.500 lois, 82.000 décrets, 10 à 15.000 circulaires, 21.000 règlements européens.

Par ailleurs, comme le relève notre collègue Michel Mercier dans le rapport d'étape de la mission sénatoriale chargée de dresser le bilan de la décentralisation<sup>2</sup>, « depuis 1996, 18 lois ont modifié le code général des collectivités territoriales. Elles ont modifié, créé ou abrogé 131 articles ; 44 % des dispositions sont totalement nouvelles, 56 % sont des modifications. Lors de sa publication, le code comptait 1.750 articles. Mais quatre ans plus tard, il en compte 1.798 ».

---

<sup>1</sup> Les marchés publics constituent le cas le plus flagrant d'inadaptation d'une réglementation, les élus étant parfois incités par les services de l'Etat à retenir le « moins disant », celui-ci pouvant par la suite, par voie d'avenant, facturer à celles-ci des sommes supérieures à l'offre de concurrents plus chers, mais qui auraient pu être retenus au titre du « mieux disant ».

<sup>2</sup> Sécurité juridique, conditions d'exercice des mandats locaux : des enjeux majeurs pour la démocratie locale et la décentralisation, Sénat n° 166, 1999-2000 ;

L'augmentation croissante du nombre de règles applicables et leur fréquente modification a plusieurs conséquences :

- **une grande insécurité juridique**, les règles étant très souvent modifiées. Le rapport d'étape de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation présente de manière très complète l'ensemble des implications de ce phénomène ;

- **une complexité dans l'application de ces règles**. Par exemple, les modifications annuelles des règles de répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versées aux collectivités locales, et leur répartition, conduisent à la quasi impossibilité pour les services du ministère de l'intérieur de procéder à cette répartition, ce qui provoque des retards importants dans les délais de notification et peut placer les collectivités en situation délicate au regard des délais d'adoption de leur budget ;

En outre, il semblerait que l'augmentation du nombre de budgets votés hors délais par les communes s'explique par le caractère particulièrement complexe de l'instruction comptable M 14 qui, par surcroît, a déjà été modifiée à plusieurs reprises, notamment en 1997 ;

- **une juridicisation des comportements** : l'inflation normative a conduit à modifier les comportements, notamment des services de l'Etat et des magistrats financiers, qui semblent désormais considérer, en quelque sorte, que « tout ce qui n'est pas autorisé est interdit ».

Ce phénomène peut être illustré de manière parlante par l'évolution des pratiques administratives s'agissant des fonds de concours entre les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a défini le régime applicable aux fonds de concours versés par les EPCI à leurs communes membres mais n'a pas évoqué la question des fonds de concours versés par les communes à leurs EPCI. Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet, les communes qui continuent de verser de tels fonds de concours se voient désormais expliquer que cette pratique est interdite. Pourtant, en l'absence de disposition législative, on aurait pu penser que le régime des fonds de concours des communes restait régi par l'instruction M 14, qui autorise le versement de fonds de concours « *lorsque cette participation financière conditionne la réalisation de l'opération* ».

## **2. Le « flou » de la réglementation**

L'augmentation du nombre de règles applicables aux collectivités locales se traduit par un empilement de dispositions qui manque singulièrement de cohérence. Par conséquent, il reste encore des « trous » dans le droit des collectivités locales.

En l'absence de disposition législative, c'est la jurisprudence qui vient combler les vides dans la réglementation. Les collectivités locales sont ainsi parfois amenées à découvrir que certaines pratiques qui leur avaient été reprochées étaient en réalité légales. Par exemple, l'arrêt du Conseil d'Etat du 9 avril 1999, *Commune de Bandol*, a établi que les budgets annexes d'assainissement pouvaient rembourser au budget général la subvention d'équilibre versée par celui-ci au titre d'exercices précédents. Cette pratique s'était jusque là toujours heurtée au contrôle de légalité.

## **II. LES PROPOSITIONS : AMÉLIORER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES S'EFFECTUE LE CONTRÔLE FINANCIER DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

Les chambres régionales des comptes sont encore des institutions jeunes. Leur mise en place s'est effectuée par tâtonnements successifs, les règles relatives tant aux procédures qu'aux compétences des chambres ayant été progressivement affinées.

Les principales modifications ont été apportées par la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 (qui définit notamment le jugement des comptes comme le contrôle de « l'emploi régulier » des crédits), la loi du 15 janvier 1990 relative au financement des partis et des campagnes électorales qui pose le principe de la communication aux assemblées des lettres d'observation définitives, la loi du 29 janvier 1993 qui crée un délit d'entrave au contrôle des magistrats et qui donne aux personnes contrôlées un droit d'être entendues à leur demande et la loi du 8 février 1995 qui renforce le contrôle des CRC sur les services publics délégués.

A la suite du diagnostic opéré par le rapport du groupe de travail sénatorial, qui est désormais largement partagé, il est apparu que les textes relatifs aux chambres régionales des comptes méritaient d'être à nouveau modifiés.

## **A. ACCROÎTRE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE DES ACTES DES COLLECTIVITÉS LOCALES**

La présente proposition de loi n'a pas pour objet de remédier au caractère complexe et incertain de la réglementation applicable aux collectivités locales. Elle comporte néanmoins des dispositions susceptibles d'en atténuer les conséquences négatives, voire de conduire à une amélioration du droit existant.

### **1. La mise en place d'un droit d'alerte (article 2)**

L'**article 2** des conclusions de la commission des lois met en place un « droit d'alerte » en vertu duquel les chambres régionales des comptes, au cours des examens de gestion auxquels elles procèdent, doivent recenser les difficultés rencontrées par les collectivités locales ou leurs établissements publics dans l'application des dispositions législatives et réglementaires.

Cette faculté existe déjà aujourd'hui. L'article 128 du décret n° 95-945 du 23 août 1995 dispose que les référés du Premier président ou du Procureur général peuvent attirer l'attention des administrations sur les difficultés qui leur ont été signalées par les chambres régionales. Le code des juridictions financières prévoit également que les remarques des chambres peuvent figurer dans le rapport annuel de la Cour.

Votre rapporteur pour avis considère que ces dispositions se sont révélées insuffisantes et qu'il serait utile, comme le prévoit la proposition de loi, que le rapport public de la Cour procède à un recensement systématique des difficultés, afin de sensibiliser les administrations et le Parlement aux conséquences pratiques des textes législatifs et réglementaires qui entrent en vigueur.

### **2. Le renforcement des capacités d'expertise juridique des collectivités locales**

Face à la complexité croissante des règles en vigueur, les collectivités, notamment les plus petites, sont démunies et éprouvent des difficultés à recueillir des conseils de bonne qualité en dehors du recours à des institutions privées onéreuses. En effet, les services de l'Etat, les préfetures et le réseau du Trésor, ne disposent pas des moyens techniques et humains pour fournir aux collectivités l'ensemble des services dont elles auraient besoin. Par ailleurs, les agences départementales créées par l'article 32 de la loi du 2 mars 1982 n'ont pas rencontré le succès escompté.

Votre rapporteur pour avis relève néanmoins que le gouvernement a annoncé sa volonté de renforcer le rôle de conseil du réseau du Trésor.

Pour satisfaire la demande, importante, des collectivités en matière de conseil, le groupe de travail avait exclu l'idée de confier cette mission aux chambres régionales des comptes, suivant en cela la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui proscrit ce type d'organisation.

Le groupe de travail avait considéré qu'il convenait de doter les collectivités locales d'une force de conseil autonome, qui avait pris la forme, dans la présente proposition de loi, d'un groupement d'intérêt public (GIP) national, doté de missions départementales qui aurait constituer ses relais sur le terrain.

La commission des lois a considéré que la création par la loi de ce GIP était inopportune et, dans les conclusions qu'elle nous soumet, n'a pas retenu l'article premier de la proposition de loi. Votre rapporteur pour avis s'en remet sur ce point à la sagesse de la commission des lois.

## ***B. AMÉLIORER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LES MAGISTRATS EXERCENT LEURS MISSIONS***

### **1. La revalorisation du statut des magistrats**

A plusieurs reprises, dans le rapport rendu en 1997 par le groupe de travail de la commission des lois sur la décentralisation et dans celui du groupe de travail commun sur les chambres régionales des comptes, le Sénat s'est prononcé en faveur de la revalorisation du statut des magistrats des chambres régionales des comptes et a prôné son alignement sur celui des magistrats des tribunaux administratifs.

Cette revalorisation ne figure pas dans la présente proposition de loi car elle se serait heurtée aux règles de la recevabilité financière.

Votre rapporteur pour avis se félicite que le gouvernement ait décidé de modifier le statut des magistrats des chambres en déposant un projet de loi, actuellement en cours de navette.

## **2. La révision du partage entre l'apurement administratif et la compétence des chambres régionales des comptes (article 4)**

Le contrôle de la régularité des comptes des collectivités locales et de leurs établissements publics est partagé entre les chambres régionales des comptes et les comptables supérieurs du Trésor.

Le partage est réalisé en vertu d'un double critère démographique et financier : relèvent de l'apurement administratif les comptes des communes et de leurs groupements dont la population est inférieure à 2.000 habitants et dont les recettes sont supérieures à 2 millions de francs.

Le seuil de 2 millions de francs n'a pas évolué depuis 1988, si bien que, aujourd'hui, les chambres régionales sont encombrées par le contrôle de comptes qui relevaient antérieurement de l'apurement administratif. Cette surcharge de travail aboutit à détourner les magistrats financiers de leurs missions plus « qualitatives », au détriment de la qualité du contrôle financier des collectivités locales.

La présente proposition de loi, à l'**article 4** des conclusions de la commission des lois, prévoit la revalorisation du seuil de partage entre l'apurement administratif et la compétence des chambres, un dispositif d'indexation de seuil et un mécanisme destiné à éviter que certains comptes ne soient, selon les années, contrôlés alternativement selon l'une ou l'autre formule.

Ce dispositif fait l'objet d'un commentaire détaillé de votre rapporteur pour avis dans la deuxième partie de son rapport.

## **3. La définition du champ de compétence des chambres en matière d'examen de la gestion (article premier)**

Les tensions qui ont pu apparaître entre les magistrats des chambres régionales des comptes et les élus locaux à l'occasion d'examens de gestion provenaient parfois du climat dans lequel les contrôles étaient réalisés, mais également du sentiment des élus de voir leurs orientations contestées par les magistrats, qui n'auraient pas toujours su éviter de se prononcer sur l'opportunité des choix.

La tâche des magistrats financiers n'est d'ailleurs pas aisée, car il n'existe pas de définition législative du contenu de l'examen de la gestion.

Une définition officieuse figure dans le texte de référence adressé en juillet 1997 par la Cour des comptes aux magistrats des chambres. Selon ce

document, l'examen de la gestion porte sur « *la régularité de la gestion, c'est à dire sur la conformité des actes de gestion aux lois et règlements* » mais également sur « *l'économie des moyens mis en œuvre, leur **efficience** ainsi que sur l'**efficacité** des actions entreprises par rapport aux objectifs, sans que ceux-ci, qui relèvent de la responsabilité exclusive des élus, puissent être, en eux mêmes critiqués* ».

Cette définition s'inspire des normes internationales en matière de contrôle financier des administrations publiques, fondées sur les trois « E », l'économie des moyens, l'efficience et l'efficacité.

#### **Le contrôle des comptes publics en Angleterre et au Pays de Galles**

Le code des pratiques de contrôle des comptes publics en Angleterre et au Pays de Galles dispose que « *le meilleur rapport coût-rendement-efficacité dépend de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Il est le résultat de :*

- *l'économie : c'est-à-dire l'acquisition de ressources humaines et matérielles en qualité et quantité suffisantes au plus faible coût ;*

- *l'efficience : c'est-à-dire produire un résultat maximal pour une ressource donnée ou utiliser un minimum de ressources pour une qualité et une quantité de services rendus ;*

- *l'efficacité : c'est-à-dire faire en sorte que l'organisation réponde aux exigences des citoyens et faire en sorte qu'un programme ou qu'une activité atteigne les objectifs assignés ou tout autre effet attendu. ».*

Votre rapporteur pour avis considère que, dans ce domaine, certains termes n'ont ni le même sens, ni les mêmes connotations en anglais et en français et que, par conséquent, il est important de procéder de manière prudente. Dans notre langue, l'expression « économie des moyens » ne désigne pas seulement la recherche des moyens les moins onéreux, mais bien le caractère adapté des moyens mis en œuvre par rapport à l'objectif poursuivi.

Par conséquent, la rédaction retenue par **l'article premier** des conclusions de la commission des lois, selon laquelle « *l'examen de la gestion porte sur la **régularité** des actes de gestion et sur **l'économie des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante** ou par l'organe délibérant sans que ces objectifs, dont la définition relève de la responsabilité exclusive des élus ou des délégués intercommunaux, puissent en eux-mêmes faire l'objet d'observations* » semble de nature à permettre un examen approfondi des gestions locales et une évaluation des résultats atteints

par les collectivités, sans pour autant ouvrir la voie à des dérives vers le contrôle d'opportunité.

L'incorporation dans cette définition des termes « *efficacité* » et « *efficience* », qui impliquerait une appréciation de notions difficiles à appréhender telles que l'utilité et le rendement des actions engagées, n'aurait pas remédié aux inconvénients de la situation actuelle, c'est-à-dire le flou de la détermination du champ de compétence des magistrats financiers.

A l'inverse, la rédaction proposée par la commission des lois présente trois avantages :

- elle délimite clairement le champ de compétences des magistrats, renforçant ainsi la légitimité de leur action ;

- elle ouvre la voie à la mise en place d'un recours pour excès de pouvoir lorsque les élus estimeront que le contenu des lettres d'observations définitives sort du champ de la définition ;

- si les élus locaux veulent pouvoir soutenir devant une juridiction qu'une lettre d'observations définitive ne s'est pas limitée à l'appréciation de « *l'économie des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs fixés* », ils devront à l'avenir mieux préciser les objectifs de leur actions car, à l'heure actuelle, il semblerait que « *les chambres se heurtent souvent à l'absence de définition ou à la définition imprécise des objectifs appelés à concrétiser les politiques locales* »<sup>1</sup>.

#### **4. Le renforcement de la légitimité des observations formulées par les chambres régionales des comptes (article premier)**

Lors de ses travaux, le groupe de travail commun sur les chambres régionales des comptes a constaté que les élus locaux étaient parfois très surpris du contenu des lettres d'observations définitives qui leur étaient transmises. Ils ont parfois eu le sentiment que les éléments communiqués aux magistrats n'avaient pas été pris en compte et regrettent que les critiques formulées n'étaient pas hiérarchisées.

---

<sup>1</sup> J. C. Wathelet, Contrôle interne et contrôle externe dans les collectivités locales, *Editions du journal officiel*, 1997.

Afin de dissiper les inquiétudes des contrôlés et de renforcer la légitimité des observations formulées par les chambres, **l'article premier** des conclusions de la commission des lois, qui complète l'article L.211-8 du code des juridictions financières, prévoit que :

- les lettres d'observations définitives devront mentionner les dispositions législatives et réglementaires qui auraient été méconnues ;

- dire explicitement pourquoi les explications fournies par les personnes contrôlées n'ont pas été jugées suffisantes ;

- évaluer l'importance relative des infractions constatées dans l'ensemble de la gestion.

Certaines chambres appliquent déjà ces principes. Par conséquent, leur inscription dans la loi ne devrait pas bouleverser les méthodes de travail des magistrats.

### **C. RENFORCER LES DROITS DES PERSONNES CONTROLÉES**

Le renforcement des droits de la défense est un sujet d'actualité. En 1999, un arrêt de la Cour de cassation a condamné les procédures du Conseil de la concurrence, estimant que la participation du rapporteur au délibéré était contraire à l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme et constituait une atteinte aux droits de la défense.

Plus récemment, l'arrêt *Labor Métal* du Conseil d'Etat, en date du 23 février 2000, a annulé un arrêt de la Cour des comptes, jugeant contraire aux droits de la défense et au principe d'impartialité l'évocation et la qualification, dans le rapport public de la Cour, de faits relatifs à une procédure juridictionnelle en cours.

Dans ce contexte, la présente proposition de loi prévoit des aménagements aux règles actuelles destinés à renforcer le respect des règles de procédure, d'améliorer leur caractère contradictoire, et d'éviter que les chambres ne soient instrumentalisées.

L'objectif des aménagements proposés est d'établir une règle du jeu claire, afin que le déroulement de la procédure s'effectue de manière sereine et ne puisse pas donner lieu à contestation.

## 1. Garantir le respect des règles de procédure (articles 3 et 6)

A l'occasion d'examens de gestion, les élus concernés ont pu être surpris, voire choqués, par la façon dont se déroulaient les procédures. Souvent démunis face à l'expertise technique des magistrats, ils ne disposent pas forcément des moyens de s'assurer de la régularité du contrôle qu'ils subissent.

Afin de permettre aux élus « d'en avoir le cœur net », et donc de remédier au sentiment de suspicion et de méfiance réciproque qui pourrait s'installer, la présente proposition de loi prévoit :

- **article 3** des conclusions de la commission des lois (modifiant l'article L.111-10 du code des juridictions financières) : les personnes contrôlées pourront saisir la mission permanente d'inspection des chambres régionales des comptes, qui sera amenée à émettre un avis sur la façon dont se déroule la procédure et, le cas échéant, à formuler des recommandations. **La saisine de la mission d'inspection ne suspend pas la procédure d'examen de gestion ;**

- **article 6** des conclusions de la commission des lois (modifiant l'article L.241-6 du code des juridictions financières) : la présentation des conclusions du commissaire du gouvernement devient obligatoire et doit intervenir avant le délibéré. Ces conclusions doivent notamment comprendre une appréciation de la légalité des procédures. Elles sont communicables aux personnes intéressées qui en font la demande<sup>1</sup>.

En pratique, les commissaires du gouvernement apprécient déjà souvent la légalité de la procédure. La consécration de cette pratique par la loi permettrait de rassurer les personnes contrôlées. Par ailleurs, à la Cour des comptes, la pratique du contre-rapport permet, par comparaison, de mettre en évidence les éventuels dérapages de certains magistrats. Du fait de leurs faibles effectifs, les chambres régionales des comptes ne recourent pas systématiquement à cette technique. Par conséquent, d'une certaine manière, le renforcement du rôle du parquet constitue un palliatif à la fréquente absence de contre-rapport lors des contrôles réalisés.

---

<sup>1</sup> Cet article fait l'objet d'un commentaire de votre rapporteur pour avis dans la deuxième partie de son rapport.

## 2. Renforcer le caractère contradictoire des procédures (articles 8 et 9)

De plus en plus, lors de la transmission des lettres d'observations définitives aux assemblées délibérantes, les exécutifs mis en cause joignent leurs réponses aux observations formulées. L'**article 7** des conclusions de la commission des lois prévoit que, dorénavant, les lettres d'observations définitives ne pourront plus être rendues publiques sans comporter les réponses des personnes mises en cause, qui disposent d'un délai d'un mois pour élaborer leur texte.

L'adoption de cette disposition<sup>1</sup> constituerait un progrès important dans le renforcement des droits de la défense, d'autant plus que la publication dans le même document des observations des chambres et des réponses des contrôlés permettrait d'améliorer la légitimité des réponses des personnes mises en cause.

Malgré cette avancée, les conséquences pour les contrôlés des observations des chambres régionales des comptes, du fait de leur utilisation politique ou de leur exploitation médiatique, nécessitent que les garanties soient encore renforcées, en amont et en aval de la publication des lettres d'observations définitives :

- en amont : les lettres d'observations provisoires ont souvent fait l'objet de « fuites ». Ce phénomène est d'autant plus dommageable que les magistrats utilisent souvent ce stade de la procédure pour recenser de manière « maximaliste » l'ensemble des faits qu'ils ont mis en évidence, quitte à se rétracter si les contrôlés parviennent par la suite à justifier les actions mises en cause. Pour limiter le préjudice qui résulte pour les contrôlés de la divulgation de certains aspects des lettres d'observations provisoires, il est important que l'ensemble des personnes mises en cause dans ce document ait la possibilité d'avoir été entendu au moins une fois par les magistrats instructeurs. Votre rapporteur pour avis vous présentera un **amendement** en ce sens ;

- en aval : les élus considèrent parfois que le contenu des lettres d'observations définitives ne reflète pas la réalité. A l'heure actuelle, la seule possibilité d'en contester le contenu qui leur a été reconnue résulte de la jurisprudence du tribunal administratif de Marseille, l'arrêt *La Ciotat* du 1<sup>er</sup> mars 1995, qui a considéré qu'une demande de nouvelle délibération était

---

<sup>1</sup> Lors de son examen du projet de loi relatif au statut des magistrats des chambres régionales des comptes, le 30 mars 2000, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de même objet. Dans sa rédaction, le délai laissé aux personnes contrôlées pour préparer leur réponse est de deux mois.

de droit. L'**article 8** des conclusions de la commission des lois prévoit d'inscrire cette possibilité de nouvelle délibération dans la loi. Le champ de la nouvelle délibération proposé n'est pas limité à la correction des seules erreurs matérielles.

Le Conseil d'Etat, dans l'arrêt *La Ciotat* de février 1999, ne s'est pas prononcé sur la possibilité de nouvelle délibération mais a estimé que « *les observations formulées, même définitivement, par une chambre régionale des comptes, sur la gestion d'une collectivité territoriale (...) ne présentent pas le caractère de décisions susceptibles de faire l'objet d'un recours devant le juge administratif* ». Ce raisonnement s'explique sans doute par le fait que, les lettres d'observations définitives ne modifiant pas l'ordre juridique (elles ne comportent pas de sanctions et ne s'imposent pas aux collectivités locales), elles ne seraient pas susceptibles de faire grief. Les personnes mises en causes par les chambres ne seraient donc pas fondées à demander l'annulation d'un acte dont elles contestent le contenu.

La commission des lois, pour sa part, a considéré que la publication des lettres d'observations définitives s'inscrivait dans un cadre juridique précis et que, si les chambres régionales des comptes choisissaient de s'en écarter, cela constituerait un grief pour les personnes concernées. Celles-ci seraient alors fondées à demander leur annulation pour illégalité externe (non respect des règles de procédure) et interne (si le contenu de la lettre ne correspond pas au champ de l'examen de la gestion défini par la loi). La définition de l'examen de la gestion prévue par l'article premier des conclusions de la commission des lois, si elle était adoptée, serait de nature à faciliter le contrôle de la légalité interne des lettres d'observations définitives.

En conséquence, la commission des lois, **sans pour autant considérer que les lettres d'observations définitives constituaient des actes exécutoires qui s'imposent aux collectivités locales**, a établi, à l'**article 9** de ses conclusions, que « *les lettres d'observations définitives (...) sont des actes susceptibles de faire grief. Ils peuvent être déférés devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir* ».

Votre rapporteur pour avis souscrit à la position de la commission des lois. Il considère en effet que les lettres d'observations définitives ne peuvent être assimilées à de simples rapports administratifs, compte tenu des conséquences qu'elles emportent, sinon en droit, du moins en fait sur les personnes concernées. Le préjudice causé peut être politique, moral, mais également financier si les créanciers des collectivités, où les agences de notation, devaient reconsidérer leur sentiment sur une collectivité à la suite de la publication d'une lettre d'observation. Il lui paraît donc légitime que les personnes mises en cause puissent en demander l'annulation.

Le préjudice causé par les lettres d'observation a d'ailleurs implicitement été reconnu par le juge administratif, qui a jugé recevables des recours de plein contentieux à l'encontre de lettres d'observations définitives.

### **3. Limiter l'instrumentalisation des chambres régionales des comptes (article 5, 7, 10 à 14)**

Les travaux des chambres régionales des comptes ont parfois eu des conséquences sur le cours du débat politique dans des proportions qui peuvent apparaître peu conformes aux règles du jeu démocratique, soit qu'ils aient été abusivement utilisés, soit que les règles que les chambres sont chargées d'appliquer se soient révélées inadaptées.

La présente proposition de loi comporte des dispositions de nature à permettre aux chambres régionales des comptes de remplir leur mission sans avoir à endosser des responsabilités qui ne devraient pas leur incomber :

- comme les travaux préparatoires de la Cour des comptes, les lettres d'observations provisoires doivent rester strictement confidentielles et ne pas être communicables. Le texte relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration comporte une disposition en ce sens mais, par symétrie avec le régime applicable aux travaux de la Cour des comptes, l'**article 5** des conclusions de la commission des lois modifie l'article L.241-6 du code des juridictions financières pour aligner strictement le régime des travaux préparatoires des chambres sur ceux de la Cour ;

- avant les élections municipales de 1995, les chambres régionales des comptes ont décidé de s'appliquer une « période de réserve » et de suspendre la publication d'observations pendant une durée de trois mois, afin que leurs travaux n'interfèrent pas dans les débats électoraux. Elles ont renouvelé cette pratique à l'occasion de chacune des élections qui se sont déroulées depuis.

L'**article 7** des conclusions de la commission des lois propose d'inscrire cette pratique dans la loi, et de porter le délai de neutralité à six mois, de manière à le faire coïncider avec la période au cours de laquelle l'article L.52-1 du code électoral prévoit que les exécutifs locaux n'ont pas le droit de faire la promotion de leur bilan ;

- malgré eux, les magistrats financiers sont parfois transformés en juges des comptes en raison des règles applicables en matière de gestion de fait. En effet, toute personne déclarée comptable de fait est automatiquement déclarée inéligible. La rigidité de cette règle, dont on peut s'interroger sur la

compatibilité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, perturbe l'action des magistrats financiers qui hésitent parfois à déclarer comptables de fait des ordonnateurs qui n'ont manifestement commis aucune malversation.

En conséquence, les **articles 10 à 14** des conclusions de la commissions des lois prévoient que les comptables de fait ne sont pas déclarés inéligibles mais simplement suspendus de leurs fonctions d'ordonnateurs jusqu'à ce que quitus soit donné à leur gestion.

Ces dispositions modifiant le code électoral ne modifient en rien les règles applicables en matière de sanction pénales des gestions de fait frauduleuses.

\*

Sous le bénéfice de ces observations, et de l'adoption des amendements qu'elle vous soumettra, votre commission des finances émet un avis favorable aux conclusions de la commission des lois.

---

<sup>1</sup> Dans sa décision n° 99-410 DC du 15 mars 1999, le Conseil constitutionnel a établi que « le principe de nécessité des peines implique que l'incapacité d'exercer une fonction élective ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce ».

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *ARTICLE 4*

#### **Conditions d'application du régime de l'apurement administratif**

(article L. 212-2 du code des juridictions financières)

**Commentaire : le présent article a pour objet de revoir le seuil de partage de la compétence de contrôle des comptes entre les comptables supérieurs du Trésor et les chambres régionales des comptes.**

#### **I. LE CONTEXTE**

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982, il revenait à la Cour des comptes de contrôler l'ensemble des comptes des organismes locaux, soit environ 80.000 comptes. En pratique, la Cour ne contrôlait que les comptes des régions, des départements et des communes les plus importantes, ainsi que ceux des principaux établissements publics locaux, dont le nombre était inférieur à 2.000.

Le contrôle de la plus grande partie des comptes des organismes locaux avait été délégué aux comptables supérieurs du Trésor qui, étaient chargés de procéder à leur « apurement administratif ».

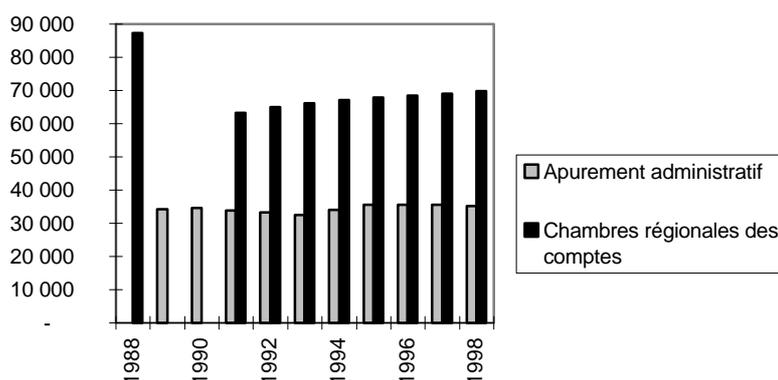
La loi du 2 mars 1982 a créé les chambres régionales des comptes et leur a transféré la compétence de juge de l'ensemble des comptes locaux. Il en a résulté une charge de travail très lourde pour les chambres régionales des comptes. Le nombre de jugements rendus sur les comptes des comptables locaux est passé de 9.332 en 1985 à 33.707 en 1989.

Afin de remédier à l'engorgement des chambres, l'article 23 de la loi d'amélioration de la décentralisation du 5 janvier 1988 a partiellement rétabli l'apurement administratif en prévoyant que les comptables supérieurs du Trésor étaient compétents pour le jugement des « *comptes des communes ou groupements de communes dont la population n'excède pas 2.000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à 2 millions de francs ainsi que de leurs établissements publics* ».

Cette disposition a eu un effet bénéfique sur la charge de travail des chambres régionales puisque, de 1989 à 1992, le nombre de jugements prononcés sur les comptes des comptables publics locaux a été divisé par deux, passant de 33.707 à 15.925. Le nombre de comptes examinés par les chambres s'est réduit de 87.383 en 1988 à 63.273 en 1991.

Salutaires, les effets positifs de la loi de 1988 n'ont cessé de s'amenuiser depuis car, en l'absence de revalorisation du seuil de 2 millions de francs, l'augmentation des budgets locaux a conduit un nombre croissant d'organismes locaux à basculer du régime de l'apurement administratif vers le contrôle par les chambres régionales des comptes. Entre 1991 et 1998, alors que le nombre de comptes relevant de l'apurement administratif est resté relativement stable (34.200 comptes en 1991 contre 35.167 en 1998), le nombre de comptes relevant des chambres est passé de 63.273 en 1991 à 69.750 en 1998<sup>1</sup>.

**Nombre de comptes relevant des chambres régionales des comptes et l'apurement administratif**



<sup>1</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 1999, 12.400 des 32.000 communes de moins de 2.000 habitants relèvent du contrôle des chambres et non plus de l'apurement administratif.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans son rapport de 1998, le groupe de travail sénatorial a considéré qu'il fallait éviter que les chambres ne soient trop encombrées par le contrôle de « petits » comptes, qui les détournerait de leurs missions plus « qualitatives », notamment l'examen de la gestion.

En conséquence, la présente proposition de loi prévoit de modifier l'article L. 211-2 du code des juridictions financières en créant un dispositif d'**indexation du montant du seuil financier**, de manière à accompagner la progression du montant des budgets locaux et à stabiliser le partage actuel entre les chambres et l'apurement administratif. Le mode d'indexation retenu est un alignement sur le taux de progression de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Dans ses conclusions, la commission des lois a souhaité aller plus loin et a complété ce dispositif d'indexation du seuil par une **revalorisation de son montant**. Elle l'a porté de 2 millions de francs à 7 millions de francs<sup>1</sup>.

Elle a porté le seuil démographique à 2.500 habitants et a précisé que les comptes des établissements publics de coopération intercommunale dont les recettes sont inférieures à 7 millions de francs relevaient de l'apurement administratif si leur population est inférieure à 10.000 habitants. Dans le droit actuel, le seuil de 2.000 habitants s'applique non seulement aux communes, mais également aux établissements publics de coopération intercommunale.

La revalorisation des seuils et l'indexation du seuil financier sont de nature à conserver les acquis de la réforme de 1988, mais ne permettent pas de remédier à un autre travers du système actuel, qui concerne les communes dont le montant des recettes est proche du seuil financier. Dans les petites communes par exemple, la réalisation d'un gros investissement peut conduire les recettes à franchir le seuil de 2 millions de francs dans un sens une année, dans l'autre sens l'année suivante.

Afin d'éviter de tels phénomènes de « yoyo », les auteurs de la présente proposition de loi, suivis par la commission des lois, ont prévu que, en tous les cas, les modalités du contrôle des comptes restaient inchangées lorsque la variation du montant des recettes était inférieure à 20 %.

---

<sup>1</sup> Le montant de 7 millions de francs répond à la volonté fixer le seuil à 1 million d'euros. Dans le cadre des ordonnances prises en application de la future loi d'habilitation autorisant le Gouvernement à adapter en euros certains montants exprimés en francs dans les textes législatifs, il conviendra que le gouvernement prenne en compte la volonté du législateur.

Votre rapporteur pour avis considère que ce dispositif comporte des effets pervers en ce qu'il est « glissant », comme l'illustre l'exemple suivant : une petite commune en difficulté dont les recettes s'élèvent à 7,1 millions de francs en année  $n$  relèverait du contrôle des chambres régionales. Si les recettes en année  $n+1$  diminuaient de 15 %, pour s'établir à 6 millions de francs, le contrôle de ses comptes resterait de la compétence des chambres régionales des comptes. En admettant que les recettes de cette commune décroissent de 15 % par an, leur montant s'élèverait à 4,3 millions de francs en année  $n+3$ . Pourtant, le contrôle des comptes de cette commune relèverait encore de la compétence des chambres régionales des comptes.

A ce dispositif glissant, votre rapporteur pour avis vous proposera par un **amendement** de substituer un système, selon lequel l'évolution du montant des recettes des communes et de leur groupements par rapport au seuil est appréciée tous les trois ans. Dans l'intervalle, les modalités du contrôle des comptes resteraient inchangées.

Cet amendement prévoira également de transférer aux comptables supérieurs du Trésor le contrôle des comptes des associations syndicales autorisées et des associations foncières de remembrement.

**Décision de la commission : votre commission a décidé d'émettre un avis favorable sur cet article, sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose.**

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5*

**Audition des personnes mises au cause préalablement à l'envoi des lettres d'observations provisoires**

(article L. 241-7 du code des juridictions financières)

**Commentaire : cet article additionnel tend à prévoir une possibilité d'entretien préalable avec le magistrat rapporteur ou le président de la chambre pour tous les destinataires des lettres d'observations provisoires.**

Les articles 114, 123, 125 et 126 du décret n° 95 945 du 23 août 1995 relatif aux chambres régionales des comptes disposent que les lettres d'observations provisoires ne peuvent être communiquées qu'à quatre catégories de personnes : l'ordonnateur en fonctions à la date du contrôle, l'ordonnateur en fonctions pendant la période concernée par le contrôle, le représentant légal de l'organisme contrôle pour les organismes non dotés d'un comptable public, et les personnes mises en cause, pour la partie des observations qui les concernent.

La loi prévoit, à l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, que, préalablement à l'envoi des lettres d'observations provisoires, le magistrat instructeur ou le président de la chambre doit procéder à un entretien préalable avec, d'une part, l'ordonnateur en fonctions à la date du contrôle et, d'autre part, l'ordonnateur en fonctions à la date de l'exercice contrôle. L'article 114 du décret du 23 août 1995 précise que cette obligation est étendue aux représentants légaux.

S'agissant des autres personnes que la chambre envisage de mettre en cause explicitement ou nominativement, l'entretien préalable n'est pas obligatoire. L'article 123 du décret précise cependant qu'il facultatif pour les dirigeants des établissements, sociétés, groupements et organismes bénéficiant de concours publics.

Malgré la confidentialité et le caractère non communicable des lettres d'observations provisoires, renforcés par les dispositions de l'article 5 des conclusions de la commission des lois, le contenu des lettres d'observations provisoires a parfois été rendu public.

En conséquence, il apparaît légitime de faire en sorte que toutes les personnes concernées par les observations provisoires aient pu avoir l'occasion de faire valoir leur point de vue avant l'envoi des lettres.

Le présent article additionnel prévoit que, à leur demande, les personnes mises en cause dans les lettres d'observations autres que les ordonnateurs devront également pouvoir être entendues par le magistrat rapporteur ou par le président de la chambre.

**Décision de la commission : votre commission vous propose l'adoption du présent article additionnel.**

## ARTICLE 6

### **Présentation des conclusions du ministère public avant l'adoption des observations définitives sur la gestion**

(article L. 241-14 du code des juridictions financières)

**Commentaire : cet article a pour objet de rendre obligatoire la présentation des conclusions du commissaire du gouvernement avant l'adoption par la chambre de ses observations définitives, de prévoir que ces conclusions porteront notamment sur la légalité des procédures et de définir les conditions dans lesquelles ces conclusions pourront être communiquées.**

Le présent article s'inscrit dans le cadre des dispositions de la présente proposition de loi tendant à garantir le respect des règles de procédure devant les chambres régionales des comptes. Constatant l'absence de recours systématique à la pratique du contre rapport, pourtant prévue à l'article 34 du décret du 23 août 1995 relatif aux chambres régionales des comptes, les auteurs de la proposition de loi ont souhaité renforcer le rôle du ministère public dans le déroulement de la procédure d'examen de la gestion.

Ainsi, le présent article prévoit que :

- le commissaire du gouvernement doit obligatoirement présenter ses conclusions avant l'adoption par la chambre de ses observations. Les conclusions devront, entre autres, porter sur le respect des procédures au cours de l'examen de la gestion. En pratique, certains commissaires du gouvernement le font déjà.

- les conclusions du ministère public peuvent être communiquées, à leur demande, aux personnes visées au premier alinéa de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, c'est-à-dire les dirigeants des établissements, sociétés, groupements et organismes bénéficiant de concours publics ainsi que l'exécutif de la collectivité territoriale qui leur a apporté un concours financier, qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision.

Votre rapporteur pour avis considère qu'il conviendrait d'élargir la liste des personnes pouvant demander communication des conclusions du ministère public à l'ordonnateur en fonctions au cours de l'exercice concerné et à toute personne explicitement ou nominativement mise en cause au cours de la procédure. Il vous soumettra un amendement en ce sens.

**Décision de la commission : votre commission a décidé d'émettre un avis favorable sur cet article, sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle vous propose.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 mai 2000, sous la présidence de M. Roland du Luart, vice-président, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Oudin sur la proposition de loi tendant à réformer les conditions d'exercice des compétences locales et les procédures applicables devant les chambres régionales des comptes.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a estimé que le texte des conclusions de la commission des lois constituait un ensemble cohérent et mesuré tendant à renforcer les conditions dans lesquelles s'effectue le contrôle des collectivités locales par des mesures susceptibles d'accroître la sécurité juridique des actes des collectivités locales, des mesures destinées à améliorer les conditions dans lesquelles les magistrats exercent leurs missions et des mesures permettant de mieux respecter les droits des personnes contrôlées.

**M. Jean-Paul Amoudry, rapporteur au nom de la commission des lois**, a rappelé que les dispositions de la proposition de loi constituaient une transposition fidèle des conclusions du rapport rendu en 1998 groupe de travail commun sur les chambres régionales des comptes constitué au sein des commissions des finances et des lois.

Il a insisté sur le fait que la définition du contenu de l'examen de la gestion des collectivités par les magistrats financiers, telles qu'elle résultait des travaux de la commission des lois, était destiné à assurer le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, réaffirmé par la loi de décentralisation du 2 mars 1982.

**M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis**, a présenté trois amendements tendant à améliorer le partage du contrôle des comptes entre les chambres régionales et les comptables supérieurs du trésor, à permettre à l'ensemble des personnes mises en cause dans les lettres d'observations provisoires de faire valoir leur point de vue devant le magistrat rapporteur ou le président de la chambre régionale, et à assurer une meilleure communication des conclusions présentées par le commissaire du gouvernement. La commission a adopté les trois amendements du rapporteur pour avis.

**M. François Trucy** a jugé heureux, équilibré et cohérent le texte de la proposition de loi.

La commission a alors émis un avis favorable aux conclusions de la commission des lois.

## **AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION**

### **ARTICLE 4**

Remplacer le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 211-2 du code des juridictions financières par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'évolution du montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif par rapport au seuil défini à l'alinéa précédent est appréciée tous les trois ans.

« Les comptes des associations syndicales autorisées et des associations foncières de remembrement font l'objet d'un apurement administratif par les comptables supérieurs du Trésor. ».

### **ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 5**

Après l'article 5, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

A l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, les mots : « ainsi que l'ordonnateur qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné » sont remplacés par les mots : « l'ordonnateur qui était en fonctions au cours de l'exercice examiné, ainsi que, sur sa demande, toute personne que la chambre envisage de mettre en cause nominativement ou explicitement ».

### **ARTICLE 6**

Compléter la dernière phrase du texte proposé par cet article pour compléter l'article L. 241-14 du code des juridictions financières par les mots :

, à l'ordonnateur en fonctions au cours de l'exercice examiné et à toute personne nominativement ou explicitement mise en cause