

## Le contrôle des dépenses obligatoires

Il est un cas où les particuliers et les entreprises peuvent saisir directement, sans formalisme, une chambre régionale des comptes. C'est celui où ils sont créanciers d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local qui refuse d'honorer sa dette. Ils peuvent alors demander à la chambre territorialement compétente de déclarer cette dépense obligatoire et de mettre en demeure, s'il y a lieu, leur débiteur d'inscrire les crédits nécessaires, à son budget. Dès lors, de deux choses l'une : ou bien la mise en demeure est suivie d'effet et la procédure est close ; ou bien le débiteur persiste à ne pas inscrire les crédits nécessaires au paiement de sa dette et la chambre demande au préfet de le faire à sa place. En effet, si c'est l'absence ou l'insuffisance des crédits budgétaires qui fait obstacle au paiement de la dépense litigieuse, le préfet a le pouvoir de se substituer à l'autorité budgétaire et d'inscrire au budget les crédits nécessaires au mandatement de la dépense obligatoire. Mais il se peut aussi que l'ordonnateur refuse de mandater alors que des crédits existent. Dans ce cas le préfet a le pouvoir de prendre une décision de mandatement d'office à la place de l'ordonnateur. L'intervention de la chambre régionale des comptes n'est requise qu'en cas de recours à la procédure d'inscription d'office. Le mandatement d'office est une attribution que le préfet exerce seul, sans avis préalable de la chambre.

Le comptable public d'une collectivité publique créancière ou le préfet ont également la possibilité de saisir la chambre régionale des comptes quand une collectivité territoriale refuse de payer une dépense obligatoire.

Le pouvoir de substitution du préfet existait avant la création des chambres régionales des comptes par la loi du 2 mars 1982. Le législateur de 1982 l'a maintenu mais après avis de la nouvelle juridiction financière, renforçant ainsi l'impartialité de la procédure d'inscription d'office.

Le contrôle que les chambres régionales des comptes exercent ainsi sur les dépenses obligatoires des organismes décentralisés de leur ressort est un aspect de la mission légale de contrôle des actes budgétaires qui leur a été confiée dès leur création.

La Cour a déjà analysé le dispositif d'ensemble du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et des établissements publics locaux dans son rapport public de 1991 (p. 235 à 257) à partir d'une enquête réalisée auprès des chambres régionales des comptes. En 1999, en liaison avec l'ensemble des chambres régionales, elle s'est attachée à mesurer l'impact du seul contentieux relatif à la non inscription de dépenses obligatoires dans les budgets locaux.

Il est tout à fait remarquable que le dispositif mis en place par le législateur de 1982 n'ait fait l'objet d'aucune modification législative. En effet, l'article 11 de cette loi, codifié à l'article L1612-15 du code général des collectivités territoriales (CGCT), n'a pas évolué dans sa rédaction depuis l'origine alors que d'autres articles de la même loi consacrés au contrôle budgétaire ont été plusieurs fois modifiés. L'article L1612-15 dispose : « Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée.

Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, la chambre régionale des comptes demande au représentant de l'État d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'État dans le département règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence. S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite ».

Cette procédure aujourd'hui stabilisée présente plusieurs avantages et n'est pas contestée par les élus.

## **I. – Le nombre et la répartition des saisines en 1998 et 1999**

Selon une enquête réalisée auprès des chambres régionales des comptes, 912 saisines au titre de l'article L. 1612-15 ont été enregistrées et totalement traitées au cours des exercices 1998 et 1999.

Les résultats de ces saisines ont été les suivants :

- 174 ont été déclarées irrecevables ;
- dans 549 cas, les chambres régionales des comptes ont reconnu le caractère obligatoire de la dépense litigieuse ;
- dans 178, elles ont estimé que la dépense litigieuse n'avait pas un caractère obligatoire ;
- dans 11 cas, le demandeur s'est désisté.

L'enquête fait apparaître une inégale répartition de ce contentieux.

Ainsi les chambres de Guadeloupe-Guyane-Martinique et de Corse ont reçu le tiers des saisines sur les exercices 1998 et 1999 tandis que, pour d'autres, cette activité a été marginale (Centre, Bretagne, Limousin, Poitou-Charentes).

Pour la CRC de Guadeloupe-Guyane-Martinique, le nombre élevé de saisines est le résultat de situations financières dégradées de collectivités retardant le paiement de leurs fournisseurs. Aussi le nombre de saisines de la chambre par les entreprises est-il très élevé (148 pour un total de 252 pour les exercices 1998 et 1999) et traduit les difficultés des entreprises à obtenir le règlement de leurs créances.

Pour ce qui concerne la Corse, les entreprises saisissent également plus fréquemment qu'ailleurs la CRC qui globalement sur les exercices 1998 et 1999 a enregistré 84 saisines dont 37 émanant des entreprises.

## II. – Les principales caractéristiques de la procédure et son efficacité

La collectivité et son créancier disposent d'une première analyse du litige qui les oppose à l'issue d'une procédure simple et rapide : l'avis de la chambre fait généralement autorité et conduit au règlement des litiges dans des délais raisonnables .

- C'est une procédure d'accès particulièrement aisé : le créancier d'une collectivité publique, le comptable public, ou toute personne justifiant d'un intérêt à agir, peut saisir la chambre régionale des comptes d'un litige l'opposant à une collectivité publique pour tenter de faire reconnaître à sa créance le caractère de dépense obligatoire pour la collectivité.

- Le délai d'un mois au terme duquel la réponse de la juridiction doit intervenir est respecté par les juridictions. Dans ces conditions, le délai total qui s'écoule entre la saisine et la décision du préfet peut être limité à quelques mois.

- Il arrive que la seule saisine de la chambre par le créancier ait pour effet d'amener la collectivité récalcitrante à régler sa dette avant que la chambre ne délibère. C'est aussi dans ce cas que l'auteur de la saisine se désiste parfois (11 cas sur 912).

- Dans les premières années de leur existence, les chambres ont progressivement considéré qu'elles devaient d'abord se prononcer sur le caractère obligatoire de la dépense avant d'examiner la question de l'existence des crédits. Cette interprétation a été confirmée par le décret 95-945 du 23 août 1995<sup>160</sup>. La juridiction doit donc se prononcer sur le caractère obligatoire de la dépense dans tous les cas où elle est saisie, y compris quand les crédits sont inscrits au budget et que la possibilité de recourir au mandatement d'office est d'entrée de jeu ouverte au préfet.

Selon l'enquête précitée :

- dans 178 cas, la chambre n'a pas reconnu le caractère obligatoire de la dépense : son avis clôt alors la procédure ;

---

<sup>160</sup> L'article 97 de ce décret dispose : « La chambre régionale des comptes se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense. Si la dépense est obligatoire et si la chambre constate l'absence ou l'insuffisance des crédits nécessaires à sa couverture, elle met en demeure la collectivité ou l'établissement public concerné d'ouvrir lesdits crédits par une décision modificative au budget ».

- dans 549 cas sur 912, la chambre a constaté que la dépense était obligatoire.

Sur ces 549 avis, 379 comportent une mise en demeure à la collectivité d'inscrire les crédits à son budget : ainsi, dans un peu plus de 40 % seulement des saisines étudiées, la juridiction financière intervient réellement dans son domaine privilégié de compétence budgétaire en proposant une modification des autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante.

Si l'assemblée délibérante refuse d'inscrire les crédits, le préfet peut se substituer à elle sur la base des propositions faites par la chambre.

Lorsque les crédits nécessaires sont inscrits au budget, l'ordonnateur peut refuser de mandater la dépense. Dans ce cas, le préfet a le pouvoir de se substituer à l'ordonnateur défaillant. Il lui appartient de prendre par arrêté une décision de mandatement d'office. Il ne le fait pas toujours. S'il le fait, il n'est pas tenu d'en avertir la chambre. Dans ces conditions, les informations des chambres sur les conséquences ultimes de leur intervention au stade de l'inscription des crédits comportent quelques lacunes.

- L'avis de la chambre, dans le cas où il déclare la dépense obligatoire, ne met pas un terme à la procédure. Il est un acte préparatoire qui ne fait pas lui-même grief et n'est donc pas susceptible de recours : seule la décision prise par le préfet quand la collectivité n'obtempère pas à la mise en demeure d'inscrire les crédits, ou de mandatement d'office quand l'ordonnateur ne mandate pas le montant de la dépense obligatoire, est susceptible de recours devant la juridiction administrative.

En revanche, l'avis de la chambre fait par lui-même grief lorsqu'il met un terme à la procédure. Il peut alors faire l'objet d'un recours.

### **III. – Les auteurs des saisines**

Les saisines des CRC par les entreprises sont les plus nombreuses (281). Toutefois si l'on retire de ce chiffre de 281 les saisines des entreprises dans le ressort des chambres de Corse (37) et de Guadeloupe-Guyane-Martinique (148), le nombre des saisines pour l'ensemble des autres chambres est de 96.

Viennent ensuite les comptables publics avec 273 saisines. Celles-ci sont inégalement réparties. Certaines chambres reçoivent plus de saisines que d'autres comparativement à la population de leur ressort. C'est le cas des chambres de Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Picardie, PACA et Rhône-Alpes.

Les préfets viennent au troisième rang pour les exercices 1998 et 1999. L'Alsace, La Bourgogne, Le Languedoc-Roussillon et les départements de Guadeloupe-Guyane-Martinique fournissent l'essentiel de ces saisines.

Qu'il s'agisse des comptables publics ou des préfets, les statistiques ne permettent pas d'apporter une réponse à la dispersion du nombre des saisines préfectorales. Sans doute est-ce le reflet de pratiques différentes de ces fonctionnaires d'État qui utilisent plus ou moins la chambre régionale des comptes pour obliger un débiteur public à honorer sa dette.

Les autres saisines émanent de personnes physiques ou morales diverses et ont trait à des litiges extrêmement variés.

#### **IV. – La diversité des dépenses litigieuses**

Dès 1987, la jurisprudence du Conseil d'État a précisé la définition de la dépense obligatoire (CE 11/12/87 commune de Pointe à Pitre). Il s'agit d'une dépense qui est obligatoire dans son principe, liquide et non sérieusement contestée.

Les chambres régionales des comptes utilisent ces critères pour qualifier des dépenses qui sont très diversifiées.

- Les personnels des collectivités saisissent les chambres en cas de litige avec leur employeur portant sur les salaires, les frais de mission et les allocations-chômage.

- Les établissements financiers ou les liquidateurs de sociétés d'économie mixte ou d'organismes divers se tournent vers les chambres régionales des comptes, le plus souvent afin d'obtenir le paiement des annuités relatives à des emprunts auxquels les collectivités publiques ont accordé leur caution.

- Le contentieux des dépenses obligatoires témoigne aussi des difficultés relatives à l'application des lois votées par le Parlement en matière de participations intercommunales. Dans l'enquête précitée, 75 saisines sont relatives aux dépenses de fonctionnement des écoles accueillant des élèves résidant dans d'autres communes : l'article 23

de la loi du 22 juillet 1983 définit les modalités de calcul de la participation des communes de résidence des élèves, aux dépenses de fonctionnement des écoles d'accueil. L'application de ce texte, modifié à trois reprises<sup>161</sup> génère un contentieux relativement abondant qui aboutit en cas de conflit aigu entre la commune d'accueil et la commune de résidence à la saisine de la chambre régionale des comptes.

- 66 saisines sont relatives à des refus de paiement de dépenses liées à l'intercommunalité : les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux participations aux charges intercommunales, au retrait de communes en cas de désaccord ou à l'adhésion de nouvelles collectivités, génèrent un contentieux qui aboutit à la saisine de la chambre. Quand ces saisines émanent de collectivités, la juridiction financière apparaît là comme une instance de conseil et d'arbitrage. Les saisines de ce type émanent également fréquemment de comptables publics, dépourvus d'autres moyens juridiques d'action contre les collectivités publiques et tenus d'y recourir dans le cadre des diligences qu'ils doivent faire pour assurer le recouvrement de recettes dont ils sont responsables.



Le contentieux des dépenses obligatoires est, pour les chambres régionales des comptes, une source d'informations, un indicateur d'alerte, sur la situation financière de certaines collectivités et sur le fonctionnement réel de certains établissements publics de coopération intercommunale

Mais la rapidité et l'absence de tout formalisme de la procédure ont conduit les requérants dans 170 cas sur 912 à solliciter la juridiction financière hors de toute nécessité budgétaire. C'est le cas quand les crédits nécessaires au paiement des dépenses contestées sont inscrits au budget.

Il convient donc de rappeler, sans remettre en cause la procédure, que les saisines préfectorales devraient être limitées aux seuls cas où les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants, le représentant de l'État ayant toute latitude, quand les crédits sont suffisants, pour recourir au mandatement d'office, sous le contrôle du juge administratif.

---

<sup>161</sup> Par les lois 85-97 du 25 janvier, 86-29 du 9 janvier 1986 et 86-972 du 19 août 1986.

De même, la saisine de la chambre par les comptables publics devrait être limitée aux seuls cas où les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants. Dans le cas où les crédits budgétaires existent, les comptables publics devraient s'adresser en priorité au représentant de l'État pour qu'il mette en œuvre la procédure de mandatement d'office.

### *Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie*

*La Cour mentionne les principes régissant le contrôle des dépenses obligatoires, et analyse la répartition des saisines en 1998 et 1999.*

*S'agissant du rôle du comptable public, la Haute Juridiction rappelle que lorsque les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires sont inscrits au budget, les comptables publics doivent s'adresser en priorité au représentant de l'État (et non à la juridiction financière) pour que celui-ci mette en oeuvre la procédure de mandatement d'office.*

*Ces dispositions qui figurent dans la circulaire interministérielle n° CD-3768 MO NOR/INT/B/88/00373/C du 20 octobre 1988 ont été portées à la connaissance des comptables, pour application, par instruction n° 88 128 MO du 4 novembre 1988.*

*Comme suite à l'observation formulée par la Cour des comptes, ces dispositions leur seront à nouveau rappelées.*

### *Réponse du Ministre de l'Intérieur*

#### *Sur le nombre et la répartition des saisines*

*Dans le dernier rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes budgétaires des collectivités locales, l'analyse menée par le ministère de l'intérieur relative à l'inscription et mandatement d'office des dépenses obligatoires rejoint les résultats de votre enquête.*

*Le rapport du gouvernement constate une diminution constante des saisines entre 1994 et 1997. En 1998, le nombre de saisines pour*

défaut d'inscription d'une dépense obligatoire connaît une légère augmentation par rapport à 1997.

***La Cour rappelle que les saisines préfectorales doivent être limitées aux seuls cas où les crédits budgétaires ne sont pas inscrits ou le sont pour un montant insuffisant***

*Selon la Cour, la rapidité et l'absence de tout formalisme de la procédure conduisent souvent les requérants à solliciter la juridiction financière hors de toute nécessité budgétaire. C'est le cas lorsque les crédits nécessaires au paiement des dépenses contestées sont inscrits au budget.*

*Afin d'éviter les saisines non justifiées, la Cour rappelle que les saisines préfectorales doivent se limiter aux seuls cas où les crédits budgétaires manquent ou sont insuffisants, le représentant de l'État ayant toute latitude, lorsque les crédits sont suffisants, pour procéder au mandatement d'office, sous le contrôle du juge administratif.*

*Il faut effectivement bien distinguer la procédure prévue par l'article L. 1612-15, de celle prévue par l'article L. 1612-16 du code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.). La première a pour objectif de permettre l'inscription d'office d'une dépense obligatoire au budget de la collectivité débitrice, la seconde autorise le représentant de l'État à procéder au mandatement d'office d'une dépense obligatoire, au lieu et place de la collectivité débitrice défaillante.*

*Par ailleurs, deux cas de figures doivent être distingués :*

*- celui où la collectivité locale n'a pas inscrit les crédits ou un montant de crédits insuffisant ;*

*- celui où la collectivité a prévu à son budget un niveau de crédits suffisant, ce qui entraîne l'application de la seule procédure de l'article L. 1612-16 du C.G.C.T.*

***L'inscription puis le mandatement d'office d'une dépense obligatoire***

*Lorsqu'une dépense n'est pas inscrite au budget de la collectivité débitrice, le préfet ou toute personne ayant un intérêt doit préalablement saisir la chambre régionale des comptes afin de faire inscrire les crédits nécessaires au paiement de la dépense au budget de la collectivité. Ceci suppose l'examen préalable par la chambre du*

*caractère obligatoire de la dépense, conformément à l'article L. 1612-15 du C.G.C.T.*

*Ainsi, lorsque les crédits nécessaires ne sont pas inscrits au budget, la qualification de dépense obligatoire relève de la chambre régionale des comptes et non du préfet. Ce dernier intervient éventuellement, en amont, comme auteur de la saisine et en aval, lorsqu'il procède à l'inscription de la dépense au budget de la collectivité conformément à l'avis rendu par la chambre.*

*Dans ce cas de figure, la procédure de l'article L. 1612-15 du C.G.C.T. constitue un préalable obligatoire à la mise en œuvre de la procédure de mandatement d'office prévue par l'article L. 1612-16 du C.G.C.T.*

*Selon ce texte, le représentant de l'État procède au mandatement d'office lorsque deux conditions sont satisfaites :*

- la dépense doit être inscrite au budget de la collectivité ;*
- la dépense doit revêtir un caractère obligatoire.*

*Lorsque le mandatement d'office d'une dépense est précédé de l'inscription d'office au budget de la collectivité débitrice des crédits nécessaires au paiement de cette dépense, ces deux conditions sont évidemment satisfaites, puisque, en particulier, le caractère obligatoire de la dépense a été constaté par la chambre régionale des comptes.*

*Le mandatement d'office d'une dépense obligatoire dans cette hypothèse, ne pose donc aucune difficulté au représentant de l'État, qui doit procéder directement au mandatement d'office de la dépense, dès lors qu'il a été saisi d'une demande du créancier en ce sens.*

### ***Le mandatement d'office d'une dépense obligatoire inscrite au budget de la collectivité***

*Cette hypothèse, plus rare que la précédente, pose en revanche plus de difficultés au représentant de l'État.*

*En effet, si la dépense est inscrite et revêt un caractère obligatoire, le préfet doit mandater la dépense, le défaut de mandatement engageant sa responsabilité.(Cf. CE, 21 novembre 1986, Association de gestion de Notre-Dame de Verneuil c/ Commune de Verneuil-sur-Seine ; CE, 26 juin 1987, Organisme de gestion de*

*l'école catholique "La Providence" à Saint-Brieuc ; CE, 27 mai 1988, Ecole Jeanne d'Arc à Plozevet).*

*En revanche, si la dépense est inscrite mais ne revêt pas de caractère obligatoire, le préfet doit refuser de mandater la dépense.*

*Or, dans cette hypothèse, le préfet doit lui-même et comme le souligne le projet d'insertion, sans intervention de la chambre régionale des comptes, déterminer le caractère obligatoire de la dépense. Or, si la liste des dépenses obligatoires est fixée par les articles L. 1612-15 alinéa 1<sup>er</sup>, L. 2321-1, L. 3321-1 et L. 4321-1 du C.G.C.T., dans certains cas, les représentants de l'État peuvent rencontrer des difficultés dans l'appréciation du caractère obligatoire de la dépense. En effet, selon la jurisprudence du Conseil d'État constitue une dépense obligatoire, une dette certaine dans son principe, liquide et non sérieusement contestée (CE, 11 novembre 1987, Commune de Pointe-à-Pitre). Ces difficultés d'appréciation ont pu motiver, dans certains cas, la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet, afin de bénéficier d'une expertise juridique complémentaire sur ce point. En outre, il a pu être reconnu la capacité, pour le préfet de saisir la chambre régionale des comptes, y compris lorsque les crédits nécessaires au paiement de la dépense sont suffisants, dans le but d'éclairer le représentant de l'État (CRC Languedoc-Roussillon, 15 avril 1992, Commune de Méjannes-les-Alès).*

*A cet égard, une réflexion d'ensemble sur une éventuelle modification de la procédure pourrait être envisagée, afin de permettre aux représentants de l'État de saisir les chambres régionales des comptes sur la détermination du caractère obligatoire de la dépense.*