



**Chambre régionale des comptes
d'Auvergne**

***La Chambre régionale des
comptes d'Auvergne
Bilan d'activité 2009***

I - LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Le contrôle du bon emploi des fonds publics est une nécessité érigée en principe : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 26 août 1789, article 15).

Les chambres régionales des comptes (chambres territoriales des comptes dans les territoires d'outre-mer) ont été créées par la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Cette loi, dite de décentralisation prévoit dans son article premier que « *les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus* » et que « *des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* ».

Pour créer un système de contrôle *a posteriori*, corollaire de la suppression de la tutelle *a priori* de l'Etat, ont été créées les chambres régionales, Il en existe une par région, dont les membres sont des magistrats inamovibles.

Avec la Cour des comptes, créée en 1807, les chambres régionales – et territoriales – des comptes constituent un troisième ordre de juridiction¹, l'ordre des juridictions financières. Les missions de ces nouvelles juridictions de l'Etat sont pour l'essentiel définies dans la même loi de 1982 et codifiées dans le code des juridictions financières : juger les comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; examiner la gestion de ces collectivités ainsi que celle de tous les organismes qui, directement ou indirectement, en dépendent ou en reçoivent des concours financiers ; concourir avec les préfets à contrôler les actes budgétaires des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, par des avis, des propositions ou des mises en demeure, dans les circonstances et selon une procédure définies par le code général des collectivités territoriales

Les procédures ont évolué jusqu'aux lois du 21 décembre 2001 et 28 octobre 2008, relatives aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes, qui consolident la place et le rôle des juridictions financières et apportent aux compétences et aux procédures des chambres des aménagements en matière de contrôle juridictionnel et d'examen de la gestion.

¹ Les deux autres ordres de juridictions sont : les juridictions administratives et les juridictions judiciaires.

II - LES MISSIONS DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes sont compétentes pour les collectivités territoriales (régions, départements, communes) et les établissements publics qui leur sont rattachés (hôpitaux, collèges, lycées, communautés de communes, etc...).

Les collectivités les plus petites (dont la population est inférieure à 3 500 habitants ou dont les recettes de la section de fonctionnement ne dépassent pas 820 000 € à partir des comptes de gestion 2007) ne sont pas contrôlées par les chambres régionales des comptes, mais par les trésoriers payeurs généraux, qui relèvent du ministère en charge du budget.

Les chambres régionales et territoriales des comptes exercent les trois missions citées au chapitre I précédent :

- **Juger les comptes des comptables publics** des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;
- **Examiner la gestion** de ces collectivités et des organismes qui en dépendent ou reçoivent des concours financiers ;
- **Contrôler les actes budgétaires** des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

II – 1 - Le jugement des comptes des comptables publics

Une chambre régionale des comptes juge, dans son ressort géographique, les comptes des comptables publics.

Elle vérifie si les recettes ont été recouvrées et si les dépenses ont été payées conformément aux règles en vigueur. Elle analyse les comptes et les pièces justificatives et examine l'équilibre des comptes. Elle donne alors décharge² au comptable si les comptes sont réguliers, ou elle le déclare en débet³ si des recettes n'ont pas été recouvrées ou si des dépenses ont été irrégulièrement effectuées. Lorsque le comptable quitte ses fonctions dans une collectivité ou un organisme et qu'il ne subsiste aucune charge à son égard, elle lui donne quitus de sa gestion.

La chambre régionale des comptes peut aussi juger les comptes de toute personne qui, alors qu'elle n'avait pas le titre de comptable public, est intervenue dans la gestion des recettes et des dépenses de la collectivité ou de l'organisme public. Déclarée comptable de fait par un jugement, cette personne se trouve alors soumise aux mêmes obligations et aux mêmes responsabilités qu'un comptable public : déposer un compte à la chambre concernée et obtenir d'elle décharge et quitus.

Les jugements des chambres régionales des comptes peuvent faire l'objet d'un appel auprès de la Cour des comptes.

² Dès lors qu'il a obtenu décharge de sa gestion, le comptable ne peut plus voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée pour les exercices déchargés.

³ Le comptable doit rétablir la caisse de la collectivité ou de l'organisme, au besoin sur ses propres deniers.

II – 2 - L'examen de la gestion des collectivités et organismes locaux

Une chambre régionale des comptes peut effectuer un contrôle sur la régularité des actes de gestion, sur l'emploi économe des moyens et sur l'efficacité et l'efficience des actions menées au regard des objectifs fixés par la collectivité ou l'organisme concernés.

A l'issue d'une procédure contradictoire, la chambre régionale des comptes adopte un rapport d'observations définitives qui, assorti des réponses des ordonnateurs (maire, président du conseil général, etc..) est transmis à l'assemblée délibérante⁴.

Le citoyen peut prendre connaissance des observations de la chambre régionale des comptes et de la réponse de l'ordonnateur. Ce rapport devient communicable à tout tiers demandeur après la réunion de l'assemblée délibérante de l'organisme. Il est alors publié sur internet (site des juridictions financières : ccomptes.fr).

Les chambres régionales des comptes ont en outre la possibilité de faire connaître les principales observations par le biais du rapport public annuel de la Cour des comptes.

II – 3 - Le contrôle des actes budgétaires

La chambre intervient, sur saisine du Préfet, dans un certain nombre de cas limitativement prévus par la loi.

Elle rend un avis :

- lorsque le budget de l'organisme n'a pas été voté en début d'exercice ;
- lorsqu'il n'a pas été voté en équilibre réel ;
- lorsqu'il n'a pas été transmis au représentant de l'Etat dans les délais prévus par la loi ;
- lorsque le compte administratif a été rejeté ;
- lorsque le compte administratif a été adopté avec un déficit supérieur à un certain seuil ;
- le préfet peut également demander à la chambre d'examiner des conventions relatives à un marché ou à une délégation de service public.
- la chambre peut en outre être saisie, soit par le préfet, soit par le comptable public, soit par toute personne y ayant intérêt, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité. Après s'être assurée du bien fondé de la saisine, la chambre peut mettre la collectivité en demeure d'inscrire les crédits nécessaires au mandatement. A défaut, elle demande au Préfet de procéder à leur inscription d'office. Il s'agit du seul cas où la saisine directe par un particulier est possible.

⁴ En période électorale, à partir du trimestre précédant le mois du scrutin et jusqu'au lendemain des opérations électorales, aucun rapport d'observations définitives ne peut être communiqué aux assemblées délibérantes des collectivités concernées par les opérations électorales, ni publié.

III – LA REGION AUVERGNE

L'Auvergne est d'une part une province historique et d'autre part une région administrative du centre de la France dans le Massif central. Le chef-lieu de la région administrative d'Auvergne est Clermont-Ferrand, également capitale historique des provinces d'Auvergne.

L'Auvergne compte 1 339 247 habitants.

Elle se partage entre un département plutôt jeune et en forte croissance (Puy-de-Dôme, 626 639 habitants) et trois départements moins peuplés (Allier, Cantal, Haute-Loire).

La région d'Auvergne est habitée depuis plus de 15 000 ans. Ses habitants ont pu voir les éruptions volcaniques à l'origine des volcans les plus jeunes de la chaîne des Puy (4 000 à 12 000 ans av. J.-C.). On estime que vers 200 à 50 av. J.-C., la population des Arvernes, les Gaulois les plus riches de la Gaule Antique, était de l'ordre de 450 000 personnes pour un territoire comparable au département du Puy-de-Dôme actuel.

Les principaux foyers de peuplement se trouvent près des cours d'eau (Allier, Tiretaine), les places de marché (Brioude) et les bassins industriels (Clermont-Ferrand, Montluçon, Cournon, Thiers, Moulins, Vichy, Aurillac, Le Puy).

Les villes représentent plus de 70 % de la population, tandis que les campagnes, après un fort exode rural au début du XX^{ème} siècle ont perdu l'essentiel de leur population.

A partir de la Quatrième République, la France se dote de nouvelles structures intermédiaires entre l'échelon départemental et l'échelon national. Ces entités deviennent officiellement des régions à partir de 1972. La région administrative Auvergne, plus grande que l'ancienne province, est constituée des quatre départements situés directement dans la zone d'influence économique de Clermont-Ferrand⁵ :

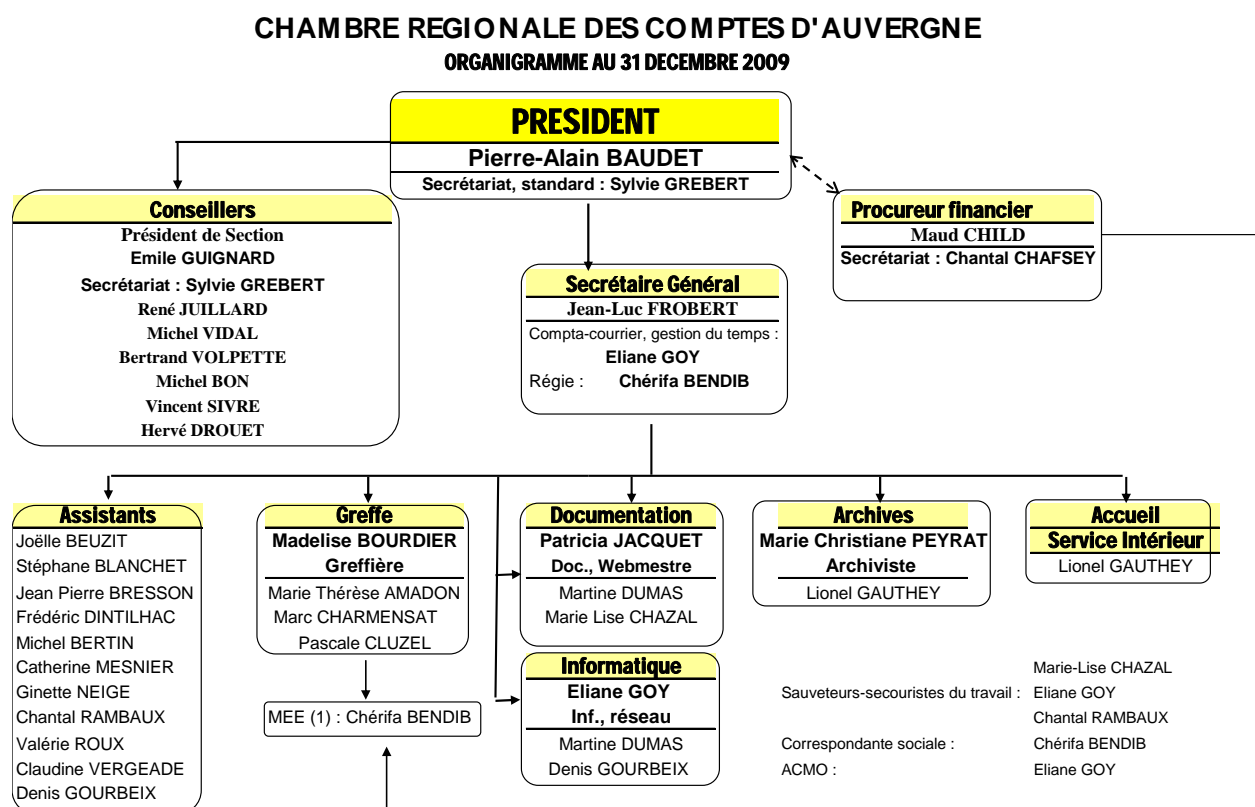
- l'Allier ;
- le Cantal ;
- la Haute-Loire ;
- le Puy-de-Dôme.

Aujourd'hui l'agglomération de Clermont-Ferrand, sa capitale historique, représente plus du quart de la population de la région.

⁵ A l'exception de la partie nord-est du département de la Haute Loire, située dans la zone de chalandise de Saint-Etienne (département de la Loire, région Rhône-Alpes).

IV – L'ORGANISATION DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'Auvergne

IV – 1 – L'organigramme



(1) MEE : mise en état d'examen

IV – 2 - Les moyens humains

L'effectif réel de la chambre a été de 34 agents dont 9 magistrats au cours de l'année 2009 pour un effectif théorique de 10. Un seul poste de magistrat est resté vacant, mais des départs et des arrivés non concomitants, ajoutés aux temps partiels de certains agents ont créé un déficit de 3,31 agents, soit près de 10 % en équivalent temps plein.

➤ magistrats

- président (départ en retraite le 16 juin 2009, arrivée de son successeur le 4 septembre 2009) ;
- procureur financier ;
- président de section ;
- 6 conseillers, dont un à mi-temps (cessation progressive d'activité). Un conseiller nommé président de section a cessé ses fonctions en Auvergne le 30 juin 2009 et a été remplacé par un conseiller de tribunal administratif en mobilité, le 3 décembre 2009.

- 12 assistants de vérification, dont trois à temps partiels, aux taux de 70 %, 80 % et 90 %. Un assistant de vérification de catégorie A, parti en retraite en début d'année 2009, a été remplacé le 1^{er} mai 2009.
- 13 agents administratifs (dont la secrétaire du procureur financier, à temps partiel 80 %).

IV – 3 - Les moyens matériels

La chambre est installée sur 7 niveaux, un rez de chaussée et un sous-sol en cœur de ville de Clermont Ferrand, au 20, rue barrière de Jaude, pour une surface de 2 200 m², dans des locaux récents (construits spécialement pour elle en 1998) et fonctionnels.

Elle dispose de 500 m² d'archivage bien équipés (archivage compactable) dans un hangar disposant de 3 bureaux en zone industrielle du Brézet, à quelques kilomètres de son siège administratif.

Les deux agents qui travaillent aux archives disposent d'un véhicule utilitaire équipé pour le transport en chariots des liasses de pièces justificatives constituant les comptes soumis à sa juridiction.

Malgré un effort de dématérialisation de pièces justificatives⁶ auquel la chambre participe en tant que signataire d'accords locaux avec les ordonnateurs et les comptables intéressés, et depuis 2009 la dématérialisation des comptes de gestion, la masse de papier livrée chaque année à la juridiction atteint 20 000 liasses pour un poids de 70 tonnes. Le stock total dépasse 300 tonnes de documents.

⁶ Notamment titres de recettes, documents de paie...

V – L'ACTIVITE DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES D'Auvergne

La chambre était compétente en 2009 pour contrôler les comptes et examiner la gestion de 1 237 organismes, soumis ou non aux règles de la comptabilité publique, représentant 5 568 millions d'Euros de recettes de fonctionnement.

V – 1 - Le contrôle juridictionnel

L'article L. 211-1 du code des juridictions financières dispose :

« La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, ainsi que les comptes des personnes qu'elle a déclaré comptables de fait ».

V – 1 – 1 – Le contrôle juridictionnel – Principe

V – 1 – 1 – 1 – La responsabilité du comptable public

Le jugement des comptes des comptables publics est encadré par une procédure législative et réglementaire codifiée. Les comptes de tous les comptables publics sont jugés, sauf exceptions liées à la prescription extinctive de responsabilité.

En l'état actuel du droit, le comptable régulièrement nommé d'un organisme public - dénommé le comptable patent - est personnellement et pécuniairement responsable du recouvrement des recettes et de la régularité du paiement des dépenses, notamment de la présence des pièces justificatives. Il est également responsable sur ses fonds propres de la tenue de la caisse.

La chambre régionale des comptes juge les comptes des comptables publics en vue de leur accorder décharge de leur gestion des années sous revue (en général quatre à six ans pour une seule décision à caractère juridictionnel) et quitus lorsqu'ils quittent leurs fonctions. Mais elle peut aussi mettre en cause leur responsabilité s'ils n'ont pas pleinement satisfait aux obligations de leur charge. Les comptables sont alors mis en débet, c'est-à-dire déclarés redevables à l'égard de la collectivité des dépenses qu'ils n'auraient pas dû payer ou des recettes qu'ils auraient dû encaisser. Ils peuvent également être condamnés à une amende pour retard dans le dépôt de leurs comptes annuels.

Les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables, toujours basées sur un jugement, ont été modifiées par plusieurs lois de finances rectificatives⁷. Depuis lors, la responsabilité du comptable ne peut plus être mise en cause au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle il a produit ses comptes au juge des comptes.

⁷ Lois de finances rectificatives (LFR) pour 2001 et pour 2004, puis 2008-1091 du 28 octobre 2008 et enfin 2009-1674 du 30 décembre 2009.

Les personnes, dénommées comptables de fait qui, sans avoir la qualité de comptables publics, se sont ingérées dans les opérations de recettes ou de dépenses que la loi réserve aux comptables publics, sont également justiciables de la chambre régionale des comptes. Toutefois, la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 dispose que l'action en déclaration de gestion de fait est prescrite au terme de dix ans.

Les décisions juridictionnelles de la chambre sont susceptibles d'appel devant la Cour des Comptes, puis de cassation devant le conseil d'État.

V – 1 – 1 – 2 – Le renforcement des droits de la défense en 2008

La procédure qui précède a été complétée en 2008 pour faire droit à la jurisprudence de l'arrêt Martinie rendu le 12 avril 2006 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), qui renforce les droits des parties :

- une audience est organisée dans tous les cas où la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable patent peut être engagée ;
- les parties à l'instance ont accès aux pièces de l'instruction, au rapport d'instruction et aux conclusions du procureur financier ;
- l'audience est publique, et les parties sont invitées à y être présentes ou représentées.
- le jugement est rendu hors la présence du rapporteur et du procureur financier.

V – 1 – 1 – 3 – L'évolution législative codificatrice au 1^{er} janvier 2009

Les procédures juridictionnelles ci-dessus, mises en place pour répondre aux exigences de la jurisprudence européenne ont été introduites au code des juridictions financières – CJF par la Loi du 28 octobre 2008 et ses deux décrets d'application du 19 décembre 2008. La réforme porte en outre sur l'accélération des procédures par la suppression de la règle du double jugement, le remplacement des jugements sans charge par des ordonnances rendues par un juge unique. Les trois fonctions de poursuite, instruction et jugement sont désormais clairement séparées.

Les ordonnances

Lorsque le ministère public ne retient aucune charge à l'égard du comptable, il transmet ses conclusions au président de la formation de jugement compétente ou à un magistrat délégué qui peut prendre une ordonnance de décharge.

Lorsque le ministère public relève dans les rapports d'examen des comptes des éléments susceptibles de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, il saisit la formation de jugement par un réquisitoire.

Les jugements

Lorsque le ministère public retient une ou des charge(s) à l'égard du ou des comptable(s), il transmet son réquisitoire au président de la formation de jugement.

La formation de jugement statue en séance publique.

Le jugement, susceptible d'appel devant la Cour des comptes, est notifié aux comptables concernés et à l'ordonnateur en fonctions.

La chambre peut, par ailleurs, par son droit d'évocation, examiner les comptes soumis à l'apurement administratif assuré par les trésoriers- payeurs généraux.

V - 1 - 2 - Le contrôle juridictionnel - L'activité de la chambre régionale des comptes d'Auvergne

Les contrôles juridictionnels ont été conduits en 2009, pour toutes les procédures ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2009, selon les dispositions de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

Les procédures qui avaient fait l'objet d'un jugement provisoire notifié aux comptables avant le 1^{er} janvier 2009 ont continué à être conduites selon les anciennes dispositions législatives et réglementaires.

Mise en état d'examen

Le contrôle de la mise en état d'examen des comptes déposés, en vue de déterminer leur date de production, a été poursuivi sur les bases suivantes :

- Application à tous les comptes d'un contrôle de recevabilité ;
- Contrôle et éventuellement demande de production des pièces générales.

Un assistant de vérification de catégorie B a été affecté à cette tâche.

En 2009, pour l'exercice 2007, les dates de production des comptes ont été notifiées aux comptables supérieurs le 4 novembre 2009 (un peu plus tôt que l'année précédente, où l'envoi avait été effectué le 17 novembre 2008).

Cet exercice, qui permet de rassembler dès le dépôt du compte les pièces nécessaires à sa production, procure une aide appréciable aux équipes de contrôle.

Le contrôle préalable des comptes avait été institué en 2006 pour une durée qui se voulait limitée. Toutefois les carences récurrentes relevées dans les dépôts de pièces générales ont conduit à pérenniser le système.

Jugements des comptes

La chambre était compétente en 2009 pour juger les comptes de 1183 organismes représentant un total de recettes de 5 347 millions d'euros.

Le contrôle juridictionnel s'est effectué selon deux modalités :

1/ Contrôle dit « allégé » selon deux niveaux :

- diligences minimales seules ;
- diligences minimales accompagnées du contrôle ciblé de plusieurs points particuliers.

2/ Contrôle dit « approfondi » associé ou non à un examen de la gestion :

- diligences minimales, plus examen des pièces justificatives correspondant aux thèmes choisis :
 - soit ceux correspondant à l'examen de gestion ;
 - soit ceux déterminés par le magistrat en fonction du dossier.

Le programme juridictionnel 2009 comprenait au total 134 organismes. Il était prévu pour 120 d'entre eux un contrôle juridictionnel seul, les 14 autres devant faire l'objet d'un contrôle juridictionnel associé à un examen de la gestion. Ces 134 organismes ont été répartis entre 3 niveaux d'investigations :

- niveau 3 – contrôle approfondi : 14
- niveau 2 – contrôle allégé ciblé : 50
- niveau 1 – contrôle allégé : 60

Les contrôles de niveau 1 et de niveau 2 ont été confiés à la cellule des contrôles allégés. Les contrôles approfondis ont été répartis entre les assistants des magistrats, sous la responsabilité de ces derniers.

Ont fait l'objet du dépôt d'un rapport d'instruction en 2009 :

- 10 contrôles juridictionnels approfondis sur les 14 inscrits au programme 2009 ;
- 103 contrôles juridictionnels allégés, ciblés et non ciblés, sur les 110 inscrits au programme 2009 de la cellule des contrôles allégés.

Le contrôle juridictionnel a porté sur 139 organismes (en comptant les contrôles 2008 clôturés en 2009). Il a été transmis aux trésorier-payeurs généraux au cours de l'exercice 2009, à fin de notification aux comptables, 142 décisions juridictionnelles :

- 32 jugements⁸ prononçant 34 débits,
- 110 ordonnances.

Les charges relevées dans les rapports d'instruction ont conduit le procureur financier à prendre 18 réquisitoires en 2009, soit pour 13 % des rapports déposés.

⁸ dont trois jugements d'amende

Les 32 jugements prononcés ont concerné les comptes de :

- 1 association syndicale ;
- 1 centre de gestion de la fonction publique territoriale ;
- 1 centre hospitalier ;
- 3 collèges ;
- 1 communauté de communes ;
- 16 communes ;
- 1 département ;
- 1 établissement à caractère médico-social ;
- 3 lycées ;
- 1 office de l'habitat ;
- 2 syndicats ;
- 1 université.

Les 34 constitutions en débet de comptables publics ont porté sur un montant total de 1 020 357,09 Euros.

V – 2 - L'examen de la gestion

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières dispose :

« 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.

L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations.

La chambre régionale des comptes peut également dans le cadre du contrôle des comptes de l'autorité délégante, vérifier auprès des délégataires de service public les comptes qu'ils ont produits aux autorités délégantes. ».

Chaque année, le Président établit le programme des travaux de la chambre après consultation du collège des magistrats et avis du ministère public. Les contrôles inscrits au programme sont déterminés sur la base de divers critères qui touchent :

- aux enjeux financiers :

Un certain nombre de « grands comptes » à vérifier en priorité sont sélectionnés en raison de leur masse budgétaire ;

- à la périodicité :

Les « grands comptes » font l'objet d'un examen de gestion régulier ;

- à la participation à des enquêtes nationales d'évaluation des politiques publiques qui regroupent les travaux de la Cour des comptes, compétente pour examiner l'action de l'Etat et les chambres régionales et territoriales des comptes, compétentes pour examiner la gestion des collectivités territoriales décentralisées.

Ces enquêtes inter juridictionnelles donnent lieu à des rapports publics particuliers, ou à des insertions dans le rapport public annuel de la Cour des comptes ;

- au développement de thèmes de contrôle définis localement en fonction de particularités régionales ;

- à l'existence de risques financiers majeurs

. L'exercice d'un contrôle peut révéler l'intérêt d'examiner la gestion d'un organisme lié à la collectivité ou financé par elle ;

. Le représentant de l'Etat dans le département ou l'autorité locale peuvent demander à la chambre de diligenter un examen de la gestion d'une collectivité ou d'un établissement public ;

- au suivi des observations formulées précédemment sur des méthodes de gestion critiquables ou coûteuses ;

- aux spécificités démographiques locales, pour que l'ensemble de la région soit couvert par les interventions de la juridiction.

La chambre régionale des comptes conduit cet examen de gestion, de manière concomitante ou non au jugement des comptes.

Son contrôle est encadré par une procédure exigeante (développée de façon synoptique dans le paragraphe qui suit, et plus complètement en annexe) et définie par la loi qui permet, à chaque étape, à l'ordonnateur ou au représentant de l'organisme, de faire valoir son point de vue.

Les observations de gestion sont prises par le collège des magistrats, en présence éventuellement du représentant du Ministère public. Ce dernier prend part aux débats, mais ne participe pas aux décisions.

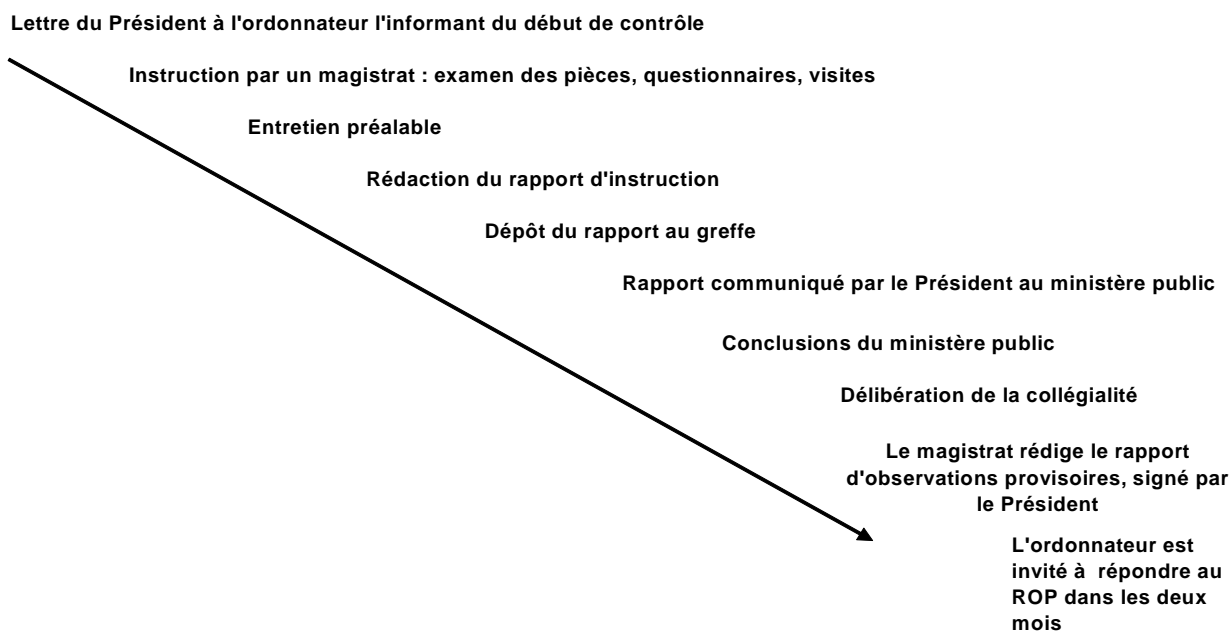
Ces observations de la chambre sont transmises à l'ordonnateur et à ses prédécesseurs pour ce qui concerne leur gestion, le cas échéant, d'abord sous forme provisoire par un rapport appelant des réponses, puis sous forme d'un rapport définitif, auquel l'ordonnateur peut encore joindre ses propres observations.

Bien que n'ayant pas compétence pour assurer une fonction de conseil aux collectivités et établissements publics, les juridictions financières s'attachent de plus en plus souvent, dans un esprit constructif, à adresser aux organismes contrôlés, des recommandations destinées à améliorer la gestion publique.

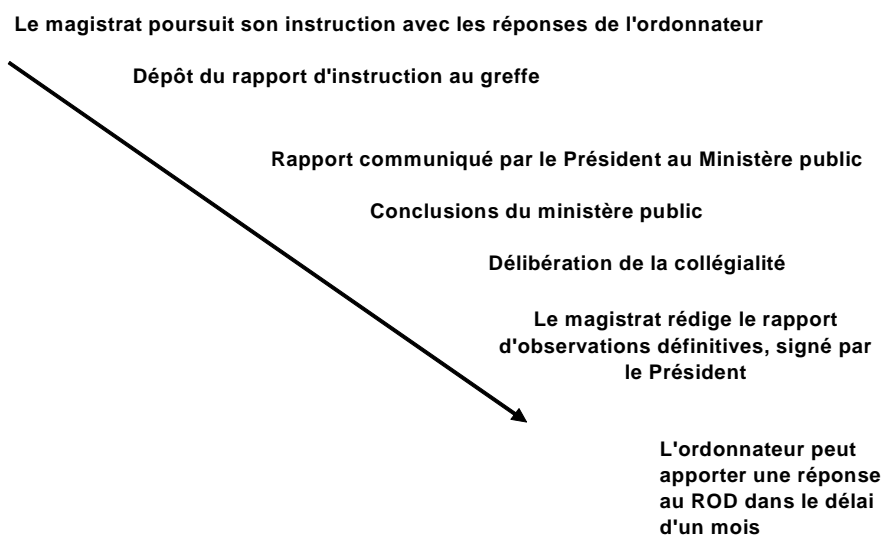
Le rapport public annuel de la Cour des comptes consacre une part importante aux travaux des chambres régionales des comptes qui peuvent y publier les cas les plus significatifs d'observations de gestion. Par ailleurs les rapports d'observations définitives devenus communicables aux tiers sont disponibles sur le site internet des juridictions financières.

V – 2 – 1 – Tableau synoptique de la procédure

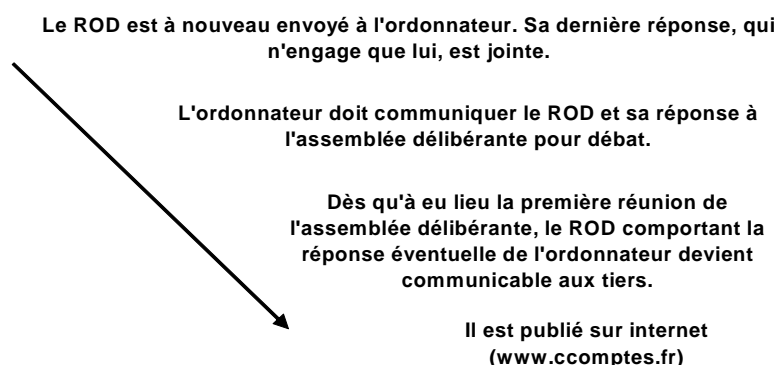
PHASE 1 : La notification du rapport d'observations provisoires (ROP)



PHASE 2 : L'envoi du rapport d'observations définitives (ROD 1)



PHASE 3 : La notification du rapport d'observations définitives avec jointe s'il y a lieu, la réponse de l'ordonnateur et sa communicabilité (ROD 2)



V – 2 – 2 – L'examen de la gestion – l'activité de la Chambre régionale des comptes d'Auvergne

En 2009, ont été notifiés :

- 10 rapports d'observations provisoires ;
- 4 rapports d'observations définitives :
 - l'EHPAD (établissement d'hospitalisation de personnes âgées dépendantes) le Castel Bristol à Royat ;
 - la commune de Moulins ;
 - la commune de Riom ;
 - la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay.

V – 3 - Le contrôle des actes budgétaires et autres saisines

V - 3 – 1 – Le contrôle des actes budgétaires et autres saisines. Principes observés

La chambre intervient, sur saisine du Préfet, dans un certain nombre de cas limitativement prévus par la loi.

Elle rend un avis :

- lorsque le budget de l'organisme n'a pas été voté en début d'exercice (article L. 1612-2 du CGCT) ;
- lorsqu'il n'a pas été voté en équilibre réel (article L. 1612-5 du CGCT) ;
- lorsqu'il n'a pas été transmis au représentant de l'Etat dans les délais prévus par la loi (article L. 1612-8 du CGCT) ;
- lorsque le compte administratif a été rejeté (article L. 1612-12 du CGCT) ;
- lorsque le compte administratif a été adopté avec un déficit supérieur à un certain seuil (article L. 1612-14 du CGCT) ;
- le préfet peut également demander à la chambre d'examiner des conventions relatives à un marché ou à une délégation de service public (articles L. 234-1 et L. 234-2 du CJF) ;
- la chambre peut en outre être saisie, soit par le préfet, soit par le comptable public, soit par toute personne y ayant intérêt, lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget de la collectivité (article L 1612-15 du CGCT). Après s'être assurée du bien fondé de la saisine, la chambre peut mettre la collectivité en demeure d'inscrire les crédits nécessaires au mandatement. A défaut, elle demande au Préfet de procéder à leur inscription d'office. Il s'agit du seul cas où la saisine directe par un particulier est possible.

V - 3 - 2 - Le contrôle des actes budgétaires et autres saisines - L'activité de la chambre régionale des comptes d'Auvergne

La chambre régionale des comptes d'Auvergne a formulé 12 avis en 2009 :

- Contrôle des actes des sociétés d'économie mixte locales - Art. L. 1524-2 du CGCT :
société d'économie mixte (SEM) Scenoparc (15).
- Budget non voté - Art. L. 1612-2 du CGCT :
commune de Paray-le-Fresil (03) ;
commune d'Estandeuil (63) ;
communauté de communes pays de Paulhaguet (43) ;
commune de Chaudes-Aigues (15) ;
commune de Mandailles-Saint-Julien (15).
- Budget non voté en équilibre réel - Art. L. 1612-5 du CGCT :
communauté de communes pays de Paulhaguet (43) ;
commune de Virargues (15) - 1^{er} avis ;
commune de Virargues (2^{ème} avis).
- Compte administratif rejeté - Art. L. 1612-12 du CGCT :
commune d'Estandeuil (63).
- Compte administratif en déficit - Art. L. 1612-14 du CGCT :
communauté de communes Couze Val d'Allier (63 - région Sauvagnat).
- Dépenses obligatoires - Art. L. 1612-15 du CGCT :
commune de Virargues - section de commune (15).

V - 4 - Les autres activités

- un magistrat de la chambre assure la présidence du Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Sociale d'Auvergne, qui se réunit environ quatre à cinq fois par an.

- un magistrat siège à la commission d'inscription et de discipline des commissaires aux comptes.

A la Chambre, le 17 mai 2010

Pierre-Alain BAUDET

ANNEXE

LE DEVELOPPEMENT DE LA PROCEDURE DU CONTRÔLE DE LA GESTION

PHASE 1 : Le délibéré et la notification du rapport d'observations provisoires

LE DELIBERE SUR LE RAPPORT D'INSTRUCTION

Le président de la chambre régionale des comptes inscrit l'examen du rapport préalablement communiqué au ministère public, et avec son accord, à l'ordre du jour de la formation compétente (CJF, art. R. 241-10). Le greffe de la chambre prépare l'ordre du jour de la formation de délibéré (CJF art. R. 212-26).

Le rapporteur présente son rapport devant la formation de délibéré. S'il y a eu audition sur demande ou sur convocation, le principe de l'invariabilité de la formation de délibéré suppose que la formation qui délibère soit la même que celle qui a auditionné. Le rapporteur participe au délibéré.

S'il en a été désigné un, le contre-rapporteur fait connaître son avis sur les propositions formulées. Lecture est donnée des conclusions du ministère public. Lorsque le procureur financier assiste à la séance, il présente ses conclusions et prend part au débat.

La formation devant laquelle le rapport a été présenté délibère ensuite. Elle rend une décision sur chaque proposition. S'il est nécessaire de procéder à un vote, le président de la formation recueille successivement le vote du rapporteur, puis de chacun des conseillers s'exprimant dans l'ordre « *inverse de celui résultant de leur grade et de leur ancienneté dans le grade ; il opine le dernier* » (CJF art. R. 241-11).

LA NOTIFICATION

Les observations retenues à l'issue du délibéré prennent la forme d'un rapport d'observations dites provisoires (CJF art. R. 241-12). Ces observations sont formulées après un entretien obligatoire entre le rapporteur ou le Président de la chambre et l'ordonnateur. Lorsque les constatations concernent la gestion d'ordonnateurs qui ont quitté leurs fonctions, l'entretien a lieu avec chacun d'eux pour ce qui le concerne (CJF art. R. 241-8). Cet entretien a un caractère facultatif lorsque ce contrôle porte sur des organismes bénéficiant de concours publics ainsi que leurs filiales. Il en est de même pour les SEM dans lesquelles les collectivités et organismes publics détiennent plus de 50 % du capital et les associations pour lesquelles ils subventionnent au-delà de 1 500 € (CJF art. R. 241-14).

Le rapport d'observations provisoires fait l'objet d'une notification sous la forme d'une lettre du président de la chambre régionale des comptes. La lettre indique le délai de deux mois dans lequel le destinataire doit apporter une réponse et elle mentionne la possibilité qu'il a d'être entendu par la chambre. La notification est faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (CJF art. R.241- 22). La chambre peut également décider d'entendre des personnes, qui sont alors convoquées par le Président de la chambre (CJF art. R.241-7).

Notification à l'ordonnateur actuellement en fonctions

Le rapport d'observations provisoires est notifié à l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public (CJF art. R. 241-12) en fonction au moment du contrôle.

L'ordonnateur dispose du délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre une réponse écrite (CJF art. L. 243-3).

Notification aux ordonnateurs anciennement en fonctions

Pour la partie concernant leur gestion, le rapport d'observations provisoires est notifié aux ordonnateurs anciennement en fonctions de la collectivité territoriale ou de l'établissement public (CJF art. R. 241- 12).

Les anciens ordonnateurs disposent du délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre une réponse écrite (CJF art. L. 241-9).

Notification au représentant légal actuellement en fonctions d'un organisme non doté d'un comptable public

Le rapport d'observations provisoires est notifié au représentant légal de l'organisme au moment du contrôle (CJF art. R. 241-14).

Le dirigeant dispose du délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre une réponse écrite (CJF art. L. 243-3).

Notification aux représentants légaux anciennement en fonctions d'un organisme non doté d'un comptable public

Le rapport d'observations provisoires est notifié aux représentants légaux anciennement en fonctions de l'organisme contrôlé.

Le dirigeant dispose du délai de deux mois pour remettre au greffe de la chambre une réponse écrite (CJF art. L. 243-3).

Notification aux personnes mises en cause

Le rapport d'observations provisoires, ou les extraits du rapport les concernant, est notifié à toute personne nominativement ou explicitement mise en cause. Le délai de réponse ne peut être inférieur à deux mois (CJF art. R. 241-12).

Le code des juridictions financières ne donne pas la définition précise d'une personne mise en cause.

Le caractère confidentiel du rapport d'observations provisoires

L'article L.241-5 du Code des juridictions financières dispose que « *La chambre régionale des comptes prend toutes dispositions pour garantir le secret de ses investigations* ».

Le rapport d'observations provisoires constitue le premier stade de la procédure écrite contradictoire à l'issue de l'instruction, de l'audition éventuelle de l'ordonnateur et du délibéré. Son caractère confidentiel, précisé dans la lettre d'accompagnement ou dans le corps du rapport est impératif. Il n'est donc pas communicable.

PHASE 2 : La réponse au rapport d'observations provisoire, le délibéré et l'envoi du rapport d'observations définitives

LA REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES

La réponse écrite

Au cours du délai qui leur a été accordé, les destinataires de tout ou partie du rapport d'observations provisoires remettent au greffe de la chambre une réponse écrite. La chambre régionale des comptes ne peut arrêter définitivement ses observations qu'après réception de cette réponse ou, à défaut, à l'expiration du délai indiqué (CJF art. L. 243-3).

Les destinataires d'observations provisoires peuvent demander au président de la chambre régionale des comptes la prolongation du délai de réponse. Si la demande paraît fondée, la prolongation est accordée.

La multiplication des destinataires d'observations provisoires ainsi que des prolongations de délais, de même que celle des auditions, a pour effet inévitable d'allonger la durée qui s'écoule entre la notification des observations provisoires et la notification des observations définitives.

Les réponses écrites des différents destinataires des observations provisoires, chacun pour ce qui le concerne, ne sont pas transmises aux autres destinataires.

L'audition

Les observations présentées à l'occasion des auditions ne peuvent que compléter ou préciser celles fournies par écrit (CJF art. R. 241- 28).

Dans l'hypothèse où de nouveaux éléments seraient exceptionnellement introduits au cours de l'audition, éventuellement appuyés de pièces écrites, il peut être procédé à un nouveau délibéré aux fins de formuler de nouvelles observations provisoires. La procédure revient ainsi à l'étape précédente.

La demande d'audition est adressée par lettre au président de la chambre régionale des comptes. Ce dernier accuse réception et fixe la date à laquelle l'audition aura lieu (CJF art. R. 241-28).

L'audition se déroule devant la formation qui sera appelée à délibérer sur les observations définitives. Le représentant du ministère public peut assister à l'audition (CJF art. R. 212-21). Le greffe tient un registre des auditions qui mentionne la liste des personnes entendues et la date des auditions. Le registre est émarginé par les personnes auditionnées (CJF art. R. 241- 29).

La consultation des pièces

Le destinataire de tout ou partie du rapport d'observations provisoires peut demander à consulter au greffe de la chambre régionale des comptes, en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant dûment mandaté, les pièces et documents du dossier sur lesquels sont fondées les observations qui le concernent. Il peut en prendre copie à ses frais (CJF art. R. 241-13). Il n'existe pas de droit d'accès général au dossier liasse-rapport constitué par le conseiller au cours de la phase d'instruction.

LE DELIBERE SUR LE RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La procédure qui conduit à l'adoption du rapport d'observations définitives est similaire à celle qui conduit à l'adoption du rapport d'observations provisoires.

La formation délibère sur le rapport qui lui est présenté par le conseiller, pièces à l'appui dans le dossier liasse-rapport.

Le dossier liasse-rapport représente les annexes au rapport d'instruction. Le représentant du ministère public présente ses conclusions écrites. S'il a été procédé à des auditions, la formation de délibéré demeure invariable. En revanche, aucune disposition n'impose que la formation délibérant sur les observations définitives soit identique à celle qui a délibéré sur les observations provisoires, dès lors que les deux phases de la procédure sont distinctes.

Absence de réponse au rapport d'observations provisoires

En cas d'absence de réponse au rapport d'observations provisoires dans les délais impartis, la chambre régionale des comptes peut arrêter ses observations définitives (CJF, art. R. 241-18).

Ces dispositions peuvent s'appliquer dans une situation où l'un, voire plusieurs des destinataires du rapport d'observations provisoires n'ont pas répondu dans le délai, tandis que d'autres destinataires ont apporté une réponse écrite.

La lettre de fin de contrôle

Si la formation délibérante ne retient pas d'observations définitives, le président de la chambre régionale des comptes envoie une lettre indiquant la fin de la procédure (CJF, art. R. 241-19). La lettre est notifiée à l'ordonnateur et/ou au représentant légal de l'organisme contrôlé (CJF, art. R. 241-16), ainsi qu'aux anciens ordonnateurs.

Cette décision ne constitue en aucune façon un quitus de bonne gestion accordé aux dirigeants. Elle signifie que sur les points examinés, la chambre régionale des comptes considère suffisantes les réponses apportées par l'ordonnateur aux observations provisoires.

LA NOTIFICATION DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le rapport d'observations définitives est notifié aux personnes concernées, par une lettre du président de la chambre régionale des comptes (CJF, art. R. 241-16). La notification est faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception (CJF, art. R. 241-22).

En dépit de sa dénomination, à ce stade de la procédure contradictoire, ce rapport d'observations définitives demeure confidentiel, au même titre que le rapport d'observations provisoires, puisqu'il fait l'objet d'une notification limitativement énumérée par le Code des juridictions financières.

Notification du rapport d'observations définitives concernant une collectivité territoriale ou un établissement public local

Notification à l'ordonnateur en fonctions

Le rapport d'observations définitives est notifié à l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné (CJF, art. L. 243-5 et R. 241-16). Il est également envoyé au représentant légal pour certains établissements publics locaux, tels les hôpitaux ou les offices de l'habitat, et plus généralement aux représentants légaux des établissements dans lesquels le président du conseil d'administration n'est pas l'ordonnateur.

Notification à l'ordonnateur (ou aux ordonnateurs) anciennement en fonctions

Le rapport d'observations définitives est notifié, pour la partie qui les concerne, aux ordonnateurs anciennement en fonctions (CJF, art. L. 243-5).

Notification du rapport d'observations définitives concernant un organisme non doté d'un comptable public

Notification au représentant légal en fonctions

Le rapport d'observations définitives est notifié au représentant légal en fonctions dans l'organisme contrôlé (CJF, art. L. 243-5 et R. 241-21).

Notification aux représentants légaux anciennement en fonctions

Le rapport d'observations définitives est notifié, pour la partie qui les concerne, aux représentants légaux de l'organisme contrôlé anciennement en fonctions (CJF, art. L. 243-5).

Notification à l'exécutif en fonctions de la collectivité territoriale qui a apporté un concours financier

Le rapport d'observations définitives est notifié à l'exécutif en fonctions de la ou des collectivités territoriale qui ont apporté un concours financier à l'organisme contrôlé, ou qui détiennent une partie du capital ou une partie des voix dans leurs instances de décision (CJF, art. L. 243-5).

La réponse au rapport d'observations définitives

Les destinataires précités disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite au rapport d'observations définitives. Dès lors qu'elles ont été adressées dans ce délai, les réponses sont jointes au rapport d'observations définitives. Ces réponses engagent la seule responsabilité de leurs auteurs (CJF, art. L. 243-5). Elles sont simplement annexées au rapport d'observations définitives, qui reste intangible, sous réserve de la procédure particulière évoquée plus bas.

PHASE 3 : La notification du ROD avec l'ultime réponse de l'ordonnateur et la communicabilité

Notification du rapport d'observations définitives à l'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public. Communication aux assemblées délibérantes

Le président de la chambre régionale des comptes notifie le rapport d'observations définitives, éventuellement complété par les réponses des personnes précitées, à l'ordonnateur et au représentant légal de la collectivité territoriale ou de l'établissement public intéressé.

L'exécutif de la collectivité territoriale ou de l'établissement public communique le rapport d'observations définitives à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion.

Le rapport d'observations définitives fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et il donne lieu à débat (CJF, art. L. 243-5).

Notification du rapport d'observations définitives au représentant légal d'un organisme non doté d'un comptable public

Le président de la chambre régionale des comptes notifie le rapport d'observations définitives, éventuellement complété par les réponses des personnes précitées, au représentant légal de l'organisme contrôlé (CJF, art. R. 241-21).

A la différence des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux, le Code des juridictions financières ne prévoit aucune disposition explicite concernant la communication et le débat sur le rapport d'observations définitives au sein des organes dirigeants de l'organisme contrôlé, conseil d'administration ou autres.

Le rapport est également transmis à l'exécutif de la collectivité territoriale qui a apporté un concours financier à l'organisme non doté d'un comptable public (association), ou qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans son instance de décision (société d'économie mixte) C.J.F. R. 241-11.

Notification du rapport d'observations définitives à la collectivité de rattachement d'un établissement public local

Si elle l'estime utile, la chambre régionale des comptes transmet le rapport d'observations définitives concernant un établissement public local à la collectivité territoriale de rattachement de cet établissement (CJF, art. R. 241-20).

La décision de tenir informée la collectivité de rattachement de la gestion d'un établissement public est prise au cours du délibéré sur le rapport d'observations définitives.

Communication aux tiers du rapport d'observations définitives

Le rapport d'observations définitives, accompagné des réponses précitées, est communicable aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité ou l'établissement public concerné (CJF, art. R. 241-18).

Le greffe de la chambre régionale des comptes tient à la disposition des personnes intéressées la liste des rapports d'observations définitives communicables (CJF, art. R. 212-26).

Transmission du rapport d'observations définitives au Préfet et au Trésorier-payeur général

Le président de la chambre régionale des comptes communique le rapport d'observations définitives concernant la collectivité territoriale, l'établissement public ou l'organisme non doté d'un comptable public, au représentant de l'État dans le département, ainsi qu'au trésorier-payeur général (CJF, art. R. 241-23).

Ces dispositions sont destinées à ce que les différentes autorités représentant l'État au plan local, puissent exercer leurs compétences au vu des informations recueillies et de l'analyse effectuée par la chambre régionale des comptes.

SUSPENSION DE LA PROCEDURE

La procédure de notification du rapport d'observations définitives à l'ordonnateur et au représentant légal de la collectivité ainsi qu'à leurs prédécesseurs, prévue aux articles R. 241-16 et R. 241-17 du code des juridictions financières est suspendue à compter du premier jour du troisième mois précédant le mois au cours duquel il doit être procédé à des élections pour la collectivité concernée et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise (CJF, art. L. 241-11 et R. 241-18-1).

La communication aux tiers des extraits d'observations définitives est également suspendue au cours de la même période.

Droit à rectification des observations définitives

La chambre statue sur les demandes en rectification d'observations définitives, qui peuvent lui être présentées par les destinataires du rapport d'observations définitives ou par toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause (CJF, art. L. 245-4).

La demande en rectification du rapport d'observations définitives peut être déposée au greffe dès que ce dernier est devenu communicable, et au plus tard sans le délai d'un an.

Elle doit être accompagnée de l'exposé des faits et des motifs invoqués et être accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde (CJF, art. R. 241-31).

La demande en rectification est transmise aux autres destinataires du rapport d'observations définitives, qui disposent d'au moins un mois pour répondre. L'auteur de la demande peut être entendu par la chambre.

La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre recommandée du Président au demandeur, ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. Dès que les destinataires ont reçu la décision, celle-ci est annexée au rapport d'observations définitives.