

# Rapport d'activité 2008



*« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »*

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen,  
article 15, 26 août 1789

# Sommaire

<b>Avant-propos</b>	<b>4</b>
<b>Les domaines d'intervention</b>	<b>6</b>
La compétence géographique de la chambre	6
Les missions et les organismes contrôlés	7
<b>Les ressources humaines et l'organisation</b>	<b>11</b>
Les magistrats	11
Les assistants de vérification	13
Les personnels administratifs	13
<b>Les moyens financiers et matériels</b>	<b>17</b>
<b>Les activités de la chambre en 2008</b>	<b>20</b>
Les activités juridictionnelles	20
L'examen de la gestion	28
Le contrôle budgétaire et les autres missions consultatives	32

# Avant-propos

Pour les juridictions financières, l'année 2008 restera marquée par la promulgation de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes qui a, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, réformé en profondeur les **règles de procédure en vigueur devant la Cour et les chambres régionales des comptes statuant en matière juridictionnelle**.

Depuis l'arrêt *Martinie c/ France* du 12 avril 2006, il ressort de la jurisprudence désormais convergente du Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'homme que les exigences du procès équitable au sens de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont applicables non seulement lorsque les juridictions financières infligent une amende à un comptable de droit ou de fait, mais également lorsqu'elles statuent sur ses comptes.

Cette évolution avait, au cours de l'année 2006, justifié la généralisation de procédures qui n'étaient jusque là pas systématiquement mises en œuvre : organisation d'une audience publique préalablement à l'éventuelle constitution en débet du comptable, communication aux parties qui en font la demande du rapport du rapporteur et des conclusions du représentant du ministère public, exclusion du rapporteur du délibéré. La loi du 28 octobre 2008 a retranscrit ces aménagements dans le code des juridictions financières et les a complétés par des mesures nouvelles visant, en premier lieu, à parachever la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement, en second lieu, à faire en sorte que, pour l'ensemble de leurs activités juridictionnelles - déclaration de gestion de fait, jugement des comptes des comptables publics et des comptables de fait, infraction d'amendes à l'encontre des comptables publics et des comptables de fait - la Cour et les chambres régionales des comptes statuent dans des délais raisonnables et, en troisième lieu, à rendre leurs procédures juridictionnelles plus simples et plus lisibles.

Dans cette perspective, la loi comporte trois dispositions phares :

- elle réserve au représentant du ministère public - désormais dénommé, dans les chambres régionales des comptes, procureur financier - la faculté d'enclencher, par un réquisitoire, la procédure susceptible d'aboutir à la déclaration d'une gestion de fait, à la constitution en débet ou à l'infraction d'une amende à l'encontre d'un comptable public ou de fait ;
- elle met fin à la procédure de double arrêt ou jugement, provisoire puis définitif : désormais le juge des comptes statue par un arrêt ou un jugement immédiatement définitif, délibéré après audience publique, sur la situation du comptable de droit ou de fait ;
- lorsque l'instruction fait apparaître qu'aucune charge ne peut être retenue contre le comptable, la loi autorise un juge unique, statuant par ordonnance, à décider de le décharger et, s'il a quitté ses fonctions, de le déclarer quitte de sa gestion.

\* \* \* \* \*

En 2008, la **production de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté** s'est inscrite au niveau, globalement supérieur à celui des années précédentes, qu'elle avait atteint en 2007.

L'évolution des activités juridictionnelles de la chambre a été contrastée. Pour des raisons techniques, le nombre de jugements sur les comptes des comptables publics rendus par la juridiction a continué à diminuer en 2008 : il s'est établi à 225 (contre 271 en 2007, 378 en 2006 et 589 en 2005)<sup>1</sup>. En revanche les suites « contentieuses » des décisions juridictionnelles de la chambre se sont maintenues à un haut niveau : en 2008, la chambre a prononcé 11 débets (contre 2 en 2005, 12 en 2006 et 13 en

---

<sup>1</sup> La loi du 21 décembre 2001 a confié aux trésoriers-payeurs généraux la responsabilité de l'apurement des comptes de nombreux organismes de petite taille, qui relevaient jusque là du contrôle juridictionnel des chambres régionales des comptes. La diminution constatée depuis lors du nombre de jugements prononcés par la chambre s'explique par ce transfert : elle reflète la diminution du nombre d'organismes soumis au contrôle juridictionnel de la chambre, qui est passé d'environ 3 000 avant la réforme à moins de 1 000 après la réforme. Les statistiques d'activité de la chambre montrent que cette phase de transition a pris fin en 2008.

2007) et produit cinq jugements sur des affaires de gestion de fait (après 2 jugements en 2005, 4 en 2006 et 13 en 2007).

Au titre de l'examen de la gestion des organismes soumis à son contrôle, la production de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a continué de s'inscrire dans une tendance haussière : en 2008, la chambre a produit 13 rapports d'observations définitives (contre 12 en 2007, 11 en 2006 et 8 en 2005) et 14 rapports d'observations provisoires (contre 11 en 2007, 11 en 2006 et 10 en 2005). Elle a, à la faveur des contrôles correspondants, activement contribué à quatre enquêtes nationales, associant le réseau constitué par la Cour et les chambres régionales des comptes, sur la formation professionnelle, les interventions en faveur des personnes âgées dépendantes, l'organisation des services de soins à l'hôpital et les clubs sportifs professionnels.

En 2007, la chambre avait, au titre de ses attributions consultatives, produit un nombre exceptionnellement élevé d'avis budgétaires (53 avis) ; cette évolution avait notamment résulté, en période pré-électorale, d'une forte augmentation des saisines budgétaires consécutives au rejet du budget ou du compte administratif par les organes délibérants des organismes concernés. En 2008, la production de la chambre s'est établi à un niveau certes moins élevé (36 avis budgétaires), mais encore supérieur d'environ 30% au niveau déjà important qu'elle avait atteint en 2005 (28 avis) et 2006 (27 avis). L'exercice a également été marqué par la publication d'un avis produit, à la demande du directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation de Franche-Comté, sur la situation financière d'un important centre hospitalier et sur les mesures de redressement que la situation très dégradée de cet établissement appelle.

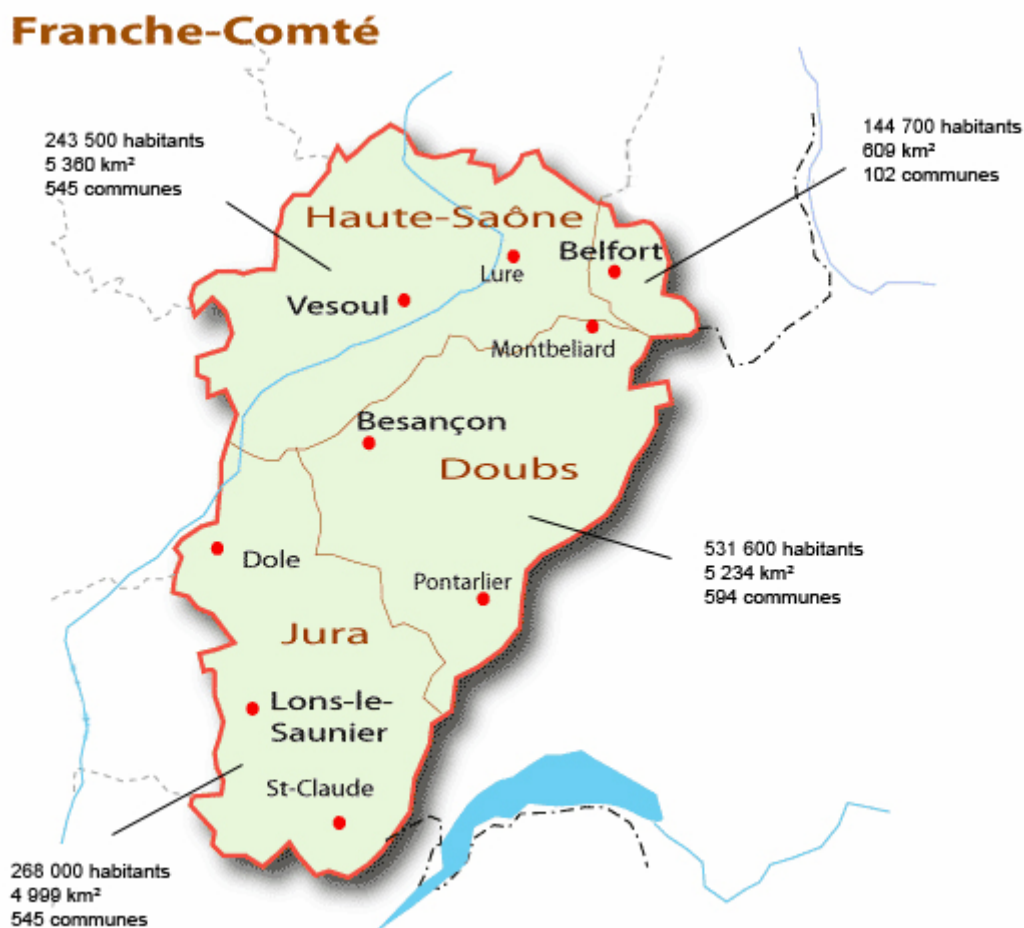
# Les domaines d'intervention

## La compétence géographique de la chambre

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, dite « loi Defferre », a instauré dans chaque région une chambre régionale des comptes.

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté exerce ses compétences sur le territoire

de la région Franche-Comté. Cette région, composée de quatre départements (Doubs, Jura, Haute-Saône, Territoire de Belfort) d'une superficie totale de 16 202 km<sup>2</sup> regroupait, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2008, une population estimée à 1 187 800 habitants.



## Les missions et les organismes contrôlés

Comme ses homologues réparties sur l'ensemble du territoire national, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté exerce, auprès des organismes relevant de sa compétence géographique et de quelques organismes relevant de la compétence de la

Cour des comptes, **trois missions** dont la substance et les modalités de mise en œuvre sont définies par des textes législatifs et réglementaires regroupés dans le **code des juridictions financières**.

**1.** En premier lieu, la chambre est chargée de **juger les comptes des comptables publics** des organismes relevant de sa compétence.

C'est l'exercice de cette mission qui vaut à la chambre régionale des comptes son statut de **juridiction** et aux membres qui la composent celui de **magistrat**.

Les organismes concernés sont principalement les **collectivités territoriales** (région, départements, communes les plus importantes) et les **établissements publics locaux** (lycées, collèges, hôpitaux, offices HLM, établissements publics de coopération intercommunale – EPCI - les plus importants) répartis sur le territoire de la Franche-Comté.

En ce qui concerne les communes, la compétence juridictionnelle de la chambre ne s'exerce que sur les comptes de celles d'entre elles dont la population est supérieure à 3 500 habitants ou dont le montant des recettes ordinaires annuelles est supérieur à 820 000 euros. Les comptes des communes de moins de 3 500 habitants dont les recettes ordinaires annuelles sont inférieures à 820 000 euros sont apurés par les trésoriers-payeurs généraux.

De la même façon, la compétence juridictionnelle de la chambre ne s'exerce que sur les comptes des plus grands établissements publics de coopération intercommunale : l'apurement des comptes des EPCI regroupant une population inférieure à 3 500 habitants incombe aux trésoriers-payeurs généraux.

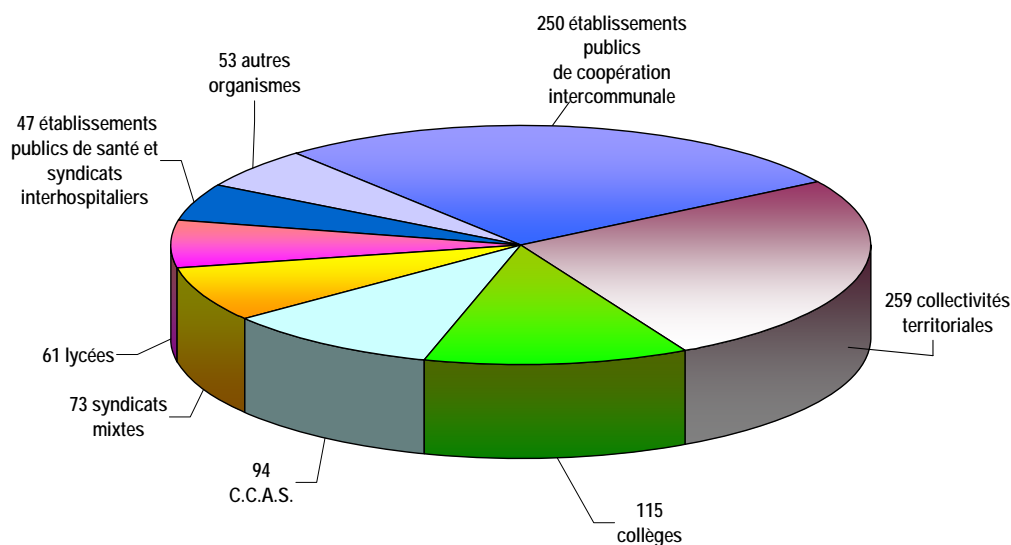
Jusqu'à 2001, la chambre était compétente pour juger les comptes des associations

syndicales autorisées et des associations de remembrement. Depuis 2002, les trésoriers-payeurs généraux assument la responsabilité de leur apurement.

Sont également soumis au contrôle juridictionnel de la chambre les comptes de **quelques établissements publics nationaux** dotés de comptables publics, qui relèvent normalement de la compétence de la Cour des comptes mais dont, en raison de leur ancrage régional, cette dernière a délégué la responsabilité du contrôle à la chambre régionale des comptes : le fonds d'assurance formation régional (FAF), le centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), l'institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), le centre régional de documentation pédagogique (CRDP) et le centre régional d'éducation populaire et sportive (CREPS) de Franche-Comté.

Au total, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté juge les comptes de **957 organismes**, dont 5 par délégation de la Cour des comptes. Les trésoriers-payeurs généraux du Doubs, du Jura, de Haute-Saône et du Territoire de Belfort assurent quant à eux l'apurement des comptes de 3 572 organismes, dont 1 529 communes de moins de 3 500 habitants dont les recettes ordinaires annuelles sont inférieures à 820 000 euros, 1 183 associations syndicales autorisées et associations foncières et 860 autres organismes (établissements publics de coopération intercommunale en particulier).

## Répartition par catégories des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la chambre



<b><u>Collectivités territoriales</u></b>	
Région	1
Départements	4
Communes	254
<b>Total collectivités territoriales</b>	<b>259</b>
<b><u>Etablissements publics locaux</u></b>	
Centres communaux d'action sociale (CCAS)	94
Caisses des écoles	7
Communautés d'agglomération	4
Communautés de communes	72
Syndicats de communes	174
Syndicats mixtes	73
Centres de gestion de la fonction publique territoriale	4
Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)	4
Régies	13
Etablissement public foncier du Doubs	1
Etablissements régionaux d'enseignement adapté (EREA)	2
Ecoles nationales d'industrie laitière (ENIL)	2
Offices d'HLM et offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	8
Etablissements publics de santé	44
Syndicats interhospitaliers	3
Commissions syndicales	2
Groupements d'intérêt public	10
Lycées	61
Collèges	115
<b>Total établissements publics locaux</b>	<b>693</b>
<b><u>Etablissements publics nationaux</u></b> (contrôles délégués par la Cour des comptes)	<b>5</b>
<b>Nombre total d'organismes soumis au contrôle juridictionnel de la chambre</b>	<b>957</b>

**2.** La deuxième mission dévolue à la chambre consiste à **examiner la gestion** des organismes relevant de sa compétence.

Il s'agit d'une **compétence non juridictionnelle**, de nature administrative.

Le champ des organismes concernés est **nettement plus étendu** que celui des organismes soumis au contrôle juridictionnel de la chambre.

Sont en effet susceptibles de voir leur gestion examinée par la chambre l'ensemble des organismes répartis sur le territoire de la région Franche-Comté qui sont **dotés d'un comptable public**, sans considération de seuil de population ou de recettes ordinaires, c'est-à-dire non seulement les collectivités territoriales et établissements publics locaux dont le jugement des comptes incombe à la juridiction, mais également les communes, établissements publics de coopération intercommunale, associations syndicales autorisées et associations de remembrement dont les comptes sont apurés par les trésoriers-payeurs généraux.

La chambre est également compétente pour examiner, sous conditions, la gestion **d'organismes non soumis aux règles de la comptabilité publique**. Sont concernés les établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique (y compris associatif), auxquels les collectivités territoriales et établissements publics relevant, de par la loi ou sur délégation de la Cour, de la compétence de la chambre, apportent un **concours financier d'un montant supérieur à 1 500 euros**, ou dans lesquels ces collectivités et établissements

détiennent **plus de la moitié du capital ou la majorité des voix dans les organes délibérants**, ou sur lesquels ils ont en fait un **pouvoir prépondérant de gestion ou de décision**. Sont également concernées, sous réserve qu'au moins l'une des conditions ci-dessus énumérées soit vérifiée, les **filiales** de ces établissements, sociétés, groupements et organismes.

Dans la mesure, notamment, où il reflète la propension des collectivités territoriales et des établissements publics locaux à soutenir l'action du monde associatif, le nombre des organismes ainsi susceptibles de voir leur gestion examinée par la chambre est très important.

S'ajoutent à cette liste **quinze établissements publics nationaux** dont l'examen de la gestion relève de la Cour des comptes mais dont, en raison de leur ancrage régional, cette dernière a délégué à la chambre la responsabilité du contrôle, à savoir :

- les cinq établissements déjà mentionnés, dotés d'un comptable public (FAF, CROUS, IUFM, CRDP, CREPS), dont la chambre est donc chargée à la fois de juger les comptes et d'examiner la gestion ;
- cinq chambres de commerce et d'industrie et cinq chambres de métiers, non dotées d'un comptable public, dont seul l'examen de la gestion relève de la compétence de la chambre.

**3.** La troisième mission de la chambre consiste à apporter son expertise aux préfets dans le **contrôle des actes budgétaires** des collectivités territoriales (région, départements, communes, sans considération de seuil de population ou de recettes ordinaires), des établissements publics communaux et intercommunaux, départementaux et interdépartementaux, régionaux et interrégionaux, ainsi que des établissements publics communs aux communes et aux départements et des établissements publics communs à des collectivités territoriales ou groupements de ces collectivités et à des établissements publics.

Au titre de cette mission non juridictionnelle, **de nature consultative**, la chambre intervient en qualité d'**autorité administrative indépendante** : son rôle se limite à formuler des propositions, le préfet étant seul habilité à

les mettre en œuvre, immédiatement ou en cas de refus de la collectivité ou de l'établissement concerné de s'y conformer. Dans tous les cas, lorsque le représentant de l'Etat choisit de ne

pas retenir les propositions de la chambre, il doit motiver sa décision.

La chambre est saisie par le préfet dans **cinq cas** :

- lorsque l'organisme en cause **n'a pas voté son budget dans les délais légaux**, afin que la chambre formule à l'attention du représentant de l'Etat des propositions pour qu'il puisse arrêter le budget en lieu et place de cet organisme (procédure prévue par l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales) ;
- lorsque l'organisme **a voté un budget en déséquilibre**, afin que la chambre propose les mesures propres à établir l'équilibre budgétaire de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné ; dans ce cas le préfet n'intervient, dans un second temps, que dans l'hypothèse où l'organisme refuse de suivre les recommandations de la chambre (procédure prévue par l'article L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales) ;
- lorsque l'organisme considéré **a refusé de voter le compte administratif** de l'ordonnateur, afin que la chambre vérifie que le projet de compte administratif est conforme au compte de gestion du comptable ; si tel est bien le cas, le projet de compte administratif est considéré comme « valant compte administratif » pour le calcul des dotations dues par l'Etat à l'organisme (procédure prévue par l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales) ;
- lorsque l'organisme en cause **a voté un compte administratif en déficit**, afin que la chambre propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire de la collectivité ou de l'établissement ; dans ce cas également, le préfet n'intervient, dans un second temps, que dans l'hypothèse où l'organisme n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber son déficit (procédure prévue par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales) ;

- lorsque la collectivité territoriale ou l'établissement public **a omis d'inscrire à son budget les crédits nécessaires à l'acquittement d'une dépense obligatoire**, afin que la chambre mette en demeure l'organisme concerné d'ouvrir les crédits correspondants ; il est à noter que, dans ce cas de figure, la chambre peut également être saisie par le comptable public de l'organisme concerné ou par toute personne qui y a intérêt (notamment le créancier) ; en cas de défaillance persistante de la collectivité ou de l'établissement, la chambre demande au représentant de l'Etat d'inscrire la dépense obligatoire au budget et propose, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour la financer (procédure prévue par l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales).

Participent également de la **fonction consultative de la chambre** plusieurs autres attributions à caractère administratif, qui sont mises en œuvre selon des règles de procédure similaires mais représentent une charge de travail moins importante que les tâches de contrôle budgétaire ; en particulier :

- le préfet peut déférer à la chambre les **marchés publics** et les **délégations de services publics** conclus par les collectivités territoriales ou les établissements publics locaux relevant de la compétence géographique de la juridiction, afin que celle-ci rende un avis sur les modalités de passation, l'économie générale et les conséquences financières du marché ou de la délégation (procédures prévues par les articles L. 234-1 et 2 du code des juridictions financières et L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales) ;
- le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation peut demander à la chambre d'**évaluer la situation financière des établissements publics de santé** présentant une situation financière particulièrement dégradée et, le cas échéant, **proposer des mesures de redressement** (procédure prévue par les articles L. 232-5 du code des juridictions financières et L. 6143-3 du code de la santé publique).

# Les ressources humaines et l'organisation

## Les magistrats

De même que leurs homologues de la Cour des comptes, les membres des 32 chambres régionales et territoriales des comptes répartis sur le territoire français (en métropole et outre-mer) ont le **statut de magistrat**. Comme on l'a vu, ce statut résulte de la mission originelle de la Cour et des chambres, qui jugent les comptes des comptables publics.

Les juridictions financières y sont très attachées, car il symbolise et garantit tout à la fois leur **indépendance** – non seulement, d'ailleurs, dans l'exercice de leurs missions juridictionnelles, mais également dans celui de leurs autres attributions, de nature administrative (examen de la gestion et contrôle budgétaire) – qui est le gage essentiel de l'**impartialité** de leurs travaux.

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté comprend **huit magistrats** : le président, le commissaire du Gouvernement et six conseillers-rapporteurs.

### Le président

La juridiction est présidée par un magistrat de la Cour des comptes, détaché pour exercer les fonctions de **président** pour une durée maximale de sept années. Il est responsable de la direction générale et de la définition du programme annuel de contrôle de la juridiction, qu'il arrête après avoir consulté l'ensemble des conseillers-rapporteurs et recueilli l'avis du commissaire du Gouvernement.

Il préside la plupart des séances de la chambre, signe les jugements et avis qui y sont délibérés et notifie les rapports d'observations provisoires et définitifs sur la gestion des organismes contrôlés par la chambre. A la demande de la chambre, il adresse des communications aux préfets ou chefs des services déconcentrés de l'Etat exerçant leurs fonctions dans le ressort de la juridiction, dont l'objet est de leur signaler des faits découverts ou de les informer d'analyses formulées par la juridiction à l'occasion du jugement des

comptes, de l'examen de la gestion ou du contrôle budgétaire des organismes relevant de sa compétence, qui paraissent de nature à intéresser ces fonctionnaires dans l'exercice de leurs attributions.

### Le commissaire du Gouvernement

Le **commissaire du Gouvernement**<sup>2</sup> exerce auprès de la chambre les fonctions du ministère public. Placé sous l'autorité du procureur général près la Cour des comptes, dont il est le correspondant, il est chargé de veiller au respect des lois et règlements.

A ce titre, il s'assure que les comptables publics dont les comptes sont soumis au contrôle juridictionnel de la chambre les produisent dans les délais et dans les formes requis par la réglementation. Il présente des **conclusions** écrites sur les rapports qui lui sont obligatoirement (pour certains rapports juridictionnels et budgétaires) ou facultativement communiqués par le président - en Franche-Comté, cette transmission est pratiquement systématique – par lesquelles il se prononce sur la conformité au droit des procédures suivies ainsi que des analyses et des propositions du rapporteur. Il produit également des **réquisitions**, pour demander à la chambre de procéder à l'installation de magistrats ou de recevoir le serment de comptables publics ou au président de désigner un rapporteur chargé d'instruire un dossier qui a été porté à sa connaissance, ainsi que des **avis**, notamment sur les questions de compétence, et, à la demande de la chambre, adresse des **communications** aux préfets ou chefs des services déconcentrés de l'Etat exerçant leurs fonctions dans le ressort de la juridiction.

Le commissaire du Gouvernement est également chargé d'assurer la liaison avec les représentants du ministère public près les **juridictions judiciaires**. Dans ce cadre,

<sup>2</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le représentant du ministère public a pris la dénomination de procureur financier près la chambre régionale des comptes.

notamment, soit de son propre chef, soit à la demande de la chambre, il informe le procureur de la République territorialement compétent – ainsi que le procureur général près la Cour des comptes, qui en avise le Garde des

Sceaux - des faits découverts par la chambre à l'occasion de ses contrôles qui paraissent de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale.

Évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre de conclusions, réquisitions, avis et communications du ministère public

	2005	2006	2007	2008
Nombre de conclusions	143	137	145	116
Nombre de réquisitoires	5	16	6	6
Nombre d'avis	4	9	9	32 <sup>(1)</sup>
Nombre de communications au procureur général près la Cour des comptes	-	2	3	1
Nombre de transmissions au procureur de la République	-	1	2	2

(1) dont 29 sur des conventions de dématérialisation et 3 sur le programme de la chambre.

### Les conseillers rapporteurs

Le corps des magistrats des chambres régionales des comptes comporte trois grades – président de section, premier conseiller et conseiller – qui sont tous trois représentés au sein de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté. La juridiction compte en effet un président de section, quatre premiers conseillers et un conseiller. Ils exercent deux types d'attributions : rapporteurs et conseillers.

En qualité de **rapporteurs**, ils instruisent sur pièces et sur place les dossiers inscrits à leur programme annuel de contrôle au titre des missions de jugement des comptes et d'examen de la gestion des organismes relevant de la compétence de la chambre, ainsi que les dossiers non programmables dont la chambre peut être saisie tout au long de l'année dans le cadre de ses attributions consultatives – au premier chef au titre du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et de certains établissements publics locaux.

En qualité de **conseillers**, ils délibèrent sur les rapports déposés à l'issue de l'instruction des contrôles inscrits au programme de la chambre et des dossiers dont elle est saisie pour avis au fil de l'année. Aucun contrôle, aucune enquête, aucune vérification réalisée au titre des missions juridictionnelles et administratives dévolues à la chambre ne donne lieu à la décision d'un seul magistrat : les termes de chaque jugement, provisoire ou définitif, sur les comptes d'un comptable public, de chaque rapport d'observations, provisoires ou

définitives, concernant la gestion d'un organisme, de chaque avis budgétaire produit sur saisine préfectorale ou sur saisine d'un tiers, sont arrêtés par trois, cinq ou sept magistrats statuant collégalement. En cas de désaccord entre les magistrats présents, un vote est organisé<sup>3</sup>.

Les juridictions financières sont également très attachées à cette autre règle fondamentale de fonctionnement que constitue la **collégialité**, car elle offre à leurs interlocuteurs comme au public une garantie supplémentaire de leur impartialité et réduit les risques d'erreur.

Comme la plupart de ses homologues implantées dans l'est et le nord de la France, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté est plutôt, pour les magistrats qui y sont affectés, une **juridiction de début de carrière au sein des juridictions financières** : en 2008, l'âge moyen des huit magistrats membres de la juridiction s'établit à 44 ans, contre 51 ans dans l'ensemble des chambres régionales des comptes et, à ce stade de leur parcours professionnel, cinq d'entre eux n'ont pas connu d'autre affectation dans le réseau constitué par la Cour et les chambres régionales des comptes.

La plupart, en revanche, ont accumulé une **expérience professionnelle importante et**

<sup>3</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la chambre peut accorder aux comptables décharge et quitus de leur gestion par la voie d'ordonnances prises par un juge unique.

**diversifiée** dans les fonctions qu'ils ont exercées, avant leur arrivée dans le réseau des juridictions financières, au sein des services centraux ou des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et du ministère des

finances, au sein d'autres juridictions, de grandes entreprises publiques, de grandes collectivités territoriales ou dans le secteur privé.

## Les assistants de vérification

Les assistants de vérification apportent leur concours à la réalisation des contrôles, enquêtes et vérifications entrepris par les magistrats au titre des trois missions de jugement des comptes, examen de la gestion et contrôle budgétaire dévolues à la chambre régionale des comptes. En particulier, ils contribuent aux vérifications sur pièces et sur place décidées par les magistrats dans le cadre de l'instruction des dossiers dont ils ont la charge ainsi que, le cas échéant, à la rédaction des rapports d'instruction.

Au sein de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté comme dans les autres CRC, le **système du binôme** constitue le mode traditionnel d'organisation du travail : chaque assistant est associé à un magistrat, et contribue tout au long de l'année à la réalisation de l'ensemble des travaux qui lui sont confiés, pour la production de rapports juridictionnels, de rapports sur la gestion ou de rapports budgétaires. Ainsi, la chambre de Franche-Comté compte six binômes magistrat-assistant, soit autant que de conseillers-rapporteurs.

La juridiction comporte également une **cellule juridictionnelle**, forte de trois assistants de vérification (dont un à mi-temps), qui exerce deux attributions. D'une part, elle est chargée de vérifier que les comptes et les pièces à l'appui des comptes rendus chaque année par les comptables publics exerçant leurs fonctions

auprès des collectivités territoriales et établissements publics locaux relevant de la compétence juridictionnelle de la chambre sont « en état d'examen », c'est-à-dire sont produits dans les formes et conditions prescrites par la réglementation. Cette première mission occupe la cellule environ trois mois par an. D'autre part, la cellule met en œuvre, sous l'autorité d'un magistrat référent, des contrôles sur pièces pour l'apurement des comptes des organismes dont le jugement des comptes est inscrit au programme annuel des travaux de la chambre. Les travaux réalisés à ce titre concernent des organismes, généralement de taille moyenne ou petite, dont la chambre n'a pas prévu d'examiner parallèlement la gestion.

Comme les magistrats, les neuf assistants de vérification affectés à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté (quatre agents de catégorie A, deux de catégorie B et trois de catégorie C, dont un exerce ses fonctions à mi-temps) présentent des **origines administratives diverses** : ministère des finances (Trésor public), ministère de l'intérieur, fonction publique territoriale... Jusqu'à une époque récente, ils étaient, suivant les cas, détachés ou mis à disposition de la chambre par leur administration d'origine, mais leur intégration au sein de nouveaux corps d'agents de catégorie A, B et C communs à la Cour et aux chambres régionales des comptes est en train d'être réalisée.

## Les personnels administratifs

La chambre régionale des comptes de Franche-Comté dispose de treize personnels administratifs (un agent de catégorie A, quatre de catégorie B et huit de catégorie C, dont un à mi-temps), placés sous l'autorité du président, auxquels incombent **quatre missions de soutien** aux activités de jugement des comptes, examen de la gestion et contrôle budgétaire réalisées par les magistrats et les assistants de vérification : ils assurent l'administration

générale de la juridiction, la gestion du greffe, la gestion des archives et la tenue de la documentation.

De même que les assistants de vérification, ils étaient, jusqu'à récemment, détachés ou mis à disposition de la chambre par les administrations ou organismes publics dont ils sont issus (ministère des finances, ministère de l'agriculture, ministère de l'éducation nationale,

ministère de l'équipement, grandes entreprises publiques, fonction publique hospitalière, collectivités territoriales...), mais leur intégration au sein de nouveaux corps

### Le secrétariat général

La secrétaire générale est responsable de la **gestion administrative et financière** et supervise l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des services de la chambre. Elle est également chargée de notifier les jugements, rapports et avis émis par la chambre.

Elle s'occupe directement des questions de **gestion du personnel** et dirige les travaux d'un agent responsable de la comptabilité et de la gestion matérielle des crédits de la chambre,

### Le greffe

Le greffe représente la **mémoire des travaux** de la chambre. Il enregistre les comptes produits, ainsi que tous les actes, documents et requêtes, de quelque nature que ce soit, dont la chambre est saisie dans le cadre de ses diverses activités. Il assure le suivi des procédures mises en œuvre au titre des contrôles réalisés par la chambre, depuis leur ouverture jusqu'à leur achèvement. La greffière ou l'une de ses adjointes assiste à chacune des séances, généralement hebdomadaires, de la chambre : elle note les décisions prises et tient les registres et les dossiers.

Le greffe assure également la conservation et l'actualisation des informations relatives aux organismes relevant de la compétence de la

### Les archives

A l'issue de chaque exercice, les comptes publics placés auprès des organismes soumis aux règles de la comptabilité publique relevant de la compétence juridictionnelle de la chambre, lui **adressent leurs comptes**, ainsi que les pièces justifiant les opérations qui y sont retracées.

Ces documents sont réceptionnés par un archiviste, assisté au besoin par le chauffeur et agent d'entretien de la juridiction, qui les classe et assure leur conservation jusqu'à leur mise à disposition des équipes de contrôle.

d'attachés, de secrétaires et d'adjoints administratifs des juridictions financières est en cours.

de deux assistantes de direction qui assurent, à temps plein pour la première, à mi-temps pour la seconde, des tâches de secrétariat auprès du président de la juridiction, du président de section et des autres conseillers rapporteurs, et d'un agent chargé de diverses activités de service intérieur (chauffeur, vagemestre, agent d'entretien, reprographie). La secrétaire du commissaire du Gouvernement, qui travaille à temps partiel (80%) sous l'autorité de ce dernier, est rattachée pour sa gestion au secrétariat général.

chambre : il est ouvert un **dossier permanent** par organisme, dans lequel le greffe consigne soigneusement les données le concernant, quelles qu'en soient les origines (coupures de presse, communications des services de l'Etat ou de tiers), qui ont pu être rassemblées depuis la réalisation du dernier contrôle.

Le greffe de la chambre régionale des comptes est fort de **quatre agents**, une greffière et trois adjointes, dont deux exercent leurs fonctions à temps partiel (80%). Le greffier prête serment devant la chambre. Ses adjointes, qui se sont également pliées à cette obligation, sont habilitées à le suppléer lors des séances de délibéré.

Même si, depuis quelques années, a été amorcé un processus de **dématérialisation** de certaines pièces - notamment les titres de recettes émis par certaines catégories d'établissements publics et les feuilles de paie produites par les grandes collectivités territoriales et les principaux établissements publics implantés sur le territoire de la Franche-Comté - le support de la plupart des comptes et des pièces justificatives qui les appuient demeure le papier.

Chaque année, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté réceptionne environ 60 tonnes de liasses. Comme la juridiction juge les comptes qui lui sont transmis tous les quatre ans en moyenne, cela signifie qu'elle **conserve en permanence 240 tonnes de documents**, qui sont entreposés dans une partie des sous-sols de la cité administrative où elle est hébergée et dans deux bâtiments adjacents.

A l'issue des contrôles, l'archiviste procède à la destruction des liasses devenues inutiles. Seuls les comptes et les pièces ayant fait l'objet d'injonctions ou d'observations sont archivées dans des **dossiers joints aux rapports d'instruction**, dénommés dossiers-liasses-rapports (DLR), qui sont conservés par la juridiction pendant dix ans, avant d'être versés au service des archives départementales.

#### Évolution au cours de la période 2005-2008 des activités du service des archives

	2005	2006	2007	2008
Nombre de livraisons	41	42	46	46
Nombre de liasses reçues	13 608	15 375	15 196	14 352
Nb de liasses livrées aux équipes de contrôle	3 135	3 246	3 268	3 417
Nombre de liasses détruites	9 434	15 875	13 358	8 905
Nb de DLR versés aux archives départementales	736	569	644	-

#### La documentation

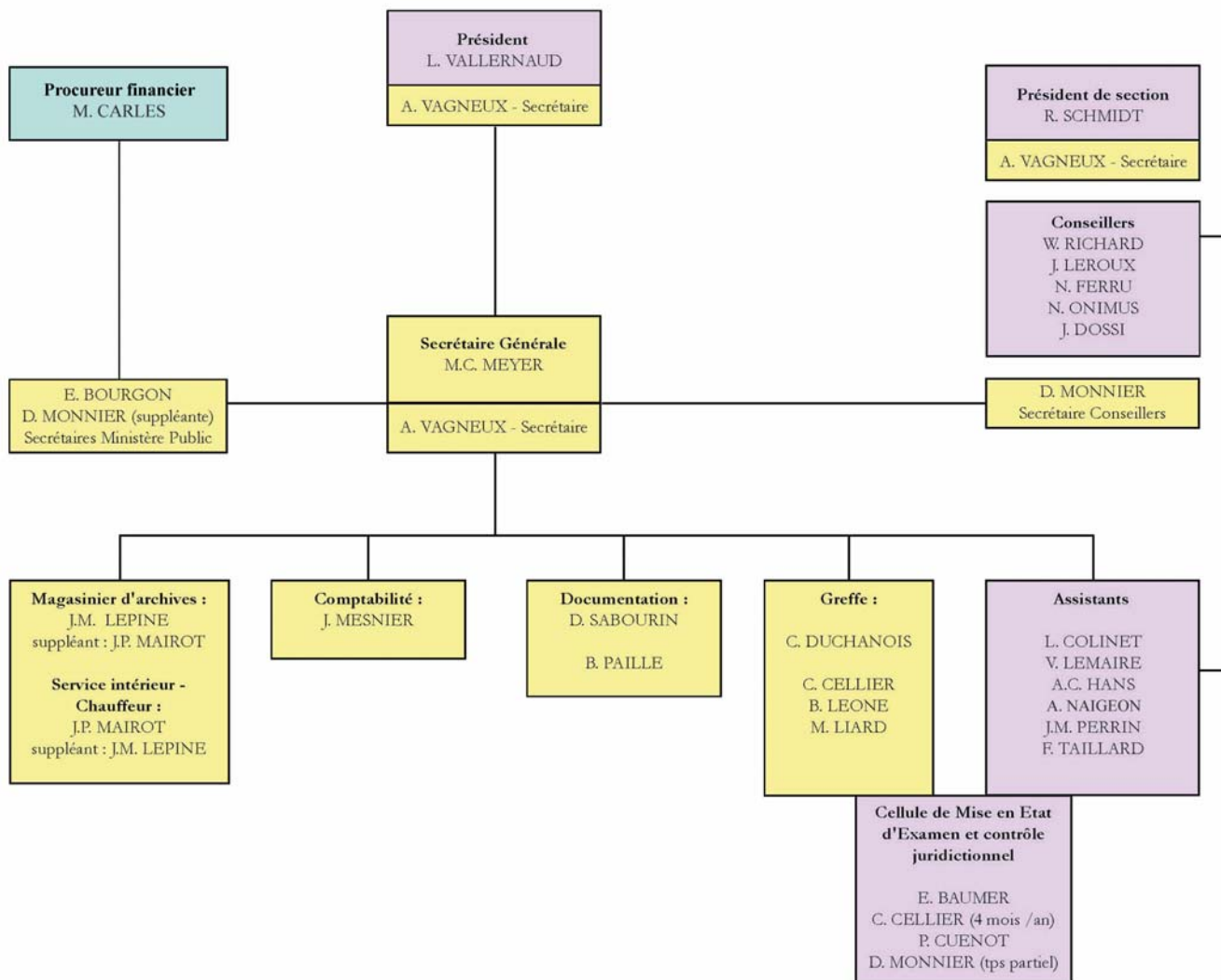
La chambre régionale des comptes de Franche-Comté dispose d'un centre de documentation, chargé d'alimenter en **informations juridiques, techniques, économiques**, les équipes de contrôle. Les magistrats et assistants peuvent y consulter plus de 1 000 ouvrages et journaux spécialisés, qui sont constamment actualisés.

Un nombre croissant d'ouvrages et de publications sont **dématérialisés** et consultables sous forme de cd-roms ou sur les réseaux internet ou intranet auxquels la

juridiction a accès. La Cour et les chambres régionales des comptes ont également recours à des bases de données documentaires, qui sont sans cesse mises à jour par le réseau des documentalistes des juridictions financières.

En effet, les **deux documentalistes** de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté travaillent en étroite liaison avec leurs collègues affectés dans les autres chambres et à la Cour des comptes.

## Organigramme au 23 janvier 2009



# Les moyens financiers et matériels de la chambre

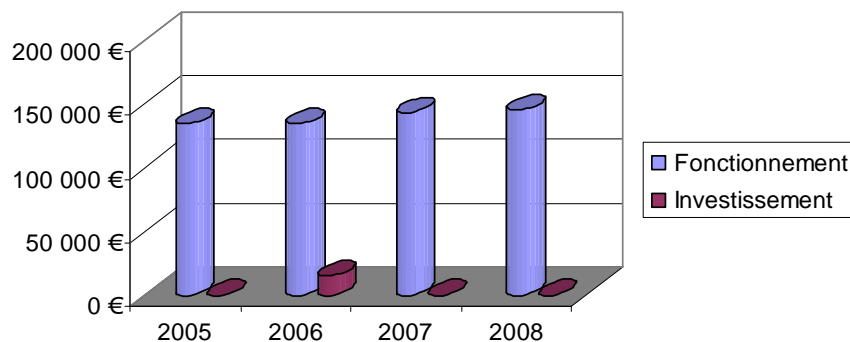
La gestion du **personnel** et du **matériel** affectés aux chambres régionales des comptes est assurée par le premier président de la Cour des comptes, qui est l'ordonnateur principal de leurs dépenses et de leurs recettes et qui conclut les marchés et contrats relatifs à leur gestion.

Toutefois, chaque président de chambre régionale des comptes est ordonnateur

secondaire des dépenses et des recettes de la juridiction qu'il préside.

En 2008, le budget alloué à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a atteint 147 628 euros en fonctionnement (hors dépenses de personnel).

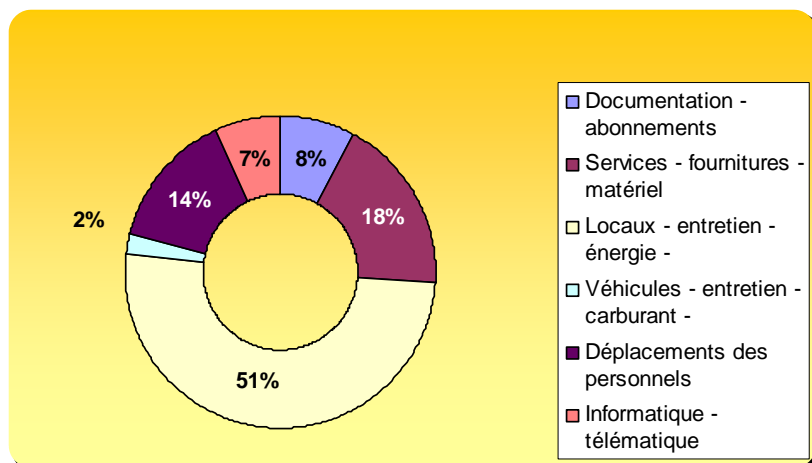
## Évolution au cours de la période 2005-2008 des dépenses de la chambre



Les dépenses consacrées à l'entretien et aux charges des locaux que la juridiction occupe à Besançon, au sein de la cité administrative

Sarrail – ils représentent environ 40% de la superficie de l'ancien couvent de Visitandines – absorbent environ la moitié de son budget.

## Répartition en 2008 des dépenses de fonctionnement



Comme l'ensemble des services de l'Etat, les juridictions financières élaborent et gèrent leurs budgets conformément aux règles nouvelles établies par la **loi organique relative aux lois de finances** (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001.

L'ambition de la LOLF est de faire passer la gestion de l'Etat d'une logique de moyens à une **logique de résultats**. Dans cette perspective, le budget de l'Etat est désormais voté par finalités et est accompagné d'informations, de diverse nature, rendant compte des résultats attendus et des résultats obtenus. Il est structuré en trois niveaux : une quarantaine de missions dessinent les grands domaines des politiques de l'Etat, environ 150 programmes délimitent les responsabilités de mise en œuvre des politiques et environ 500 actions détaillent les finalités des programmes.

Les **objectifs** et les **moyens** dont dispose la chambre régionale des comptes de Franche-Comté sont définis et mis en œuvre dans le cadre du programme « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » de la mission « *Conseil et contrôle de l'Etat* », auquel est rattachée la juridiction – au même titre que chacune des 31 autres chambres régionales et territoriales des comptes réparties sur le territoire métropolitain et dans les départements et territoires d'outre-mer.

Le programme « *Cour des comptes et autres juridictions financières* » comporte **quatre actions**, dans lesquelles s'inscrit l'ensemble des activités de la chambre :

- la première, dénommée « *Contrôle externe et indépendant des comptes publics* »,

recouvre les attributions dévolues à la chambre en tant que **juge des comptes** des comptables publics ;

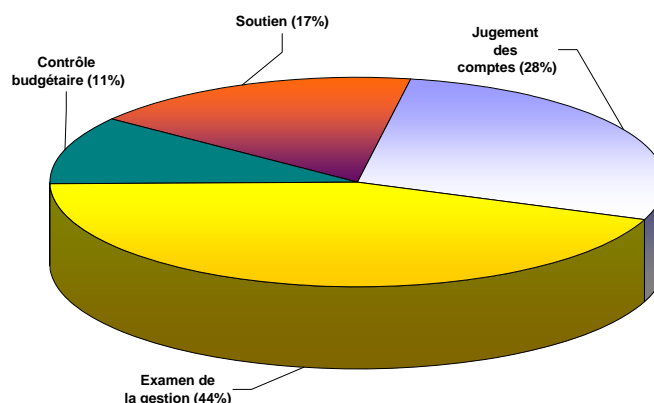
- la deuxième, intitulée « *Contrôle externe et indépendant de la régularité et de l'efficacité de la gestion publique* », identifie les missions confiées à la juridiction au titre de l'**examen de la gestion** des organismes relevant de sa compétence ;

- la troisième, dénommée « *Conseil et expertise* », désigne les travaux réalisés par la chambre dans le cadre de ses activités de **contrôle budgétaire**, de ses autres attributions consultatives et de diverses prestations d'expertise qu'elle réalise par ailleurs ;

- enfin, la quatrième action, baptisée « *Soutien aux activités des juridictions financières* », regroupe les activités d'état-major et de logistique assurée par les **services administratifs** de la chambre.

En 2008, les magistrats, assistants de vérification et personnels administratifs affectés à la chambre régionale des comptes de Franche-Comté ont consacré 28% de leur temps de travail à des activités relevant du jugement des comptes (action n° 1), 44% à des activités relevant de l'examen de la gestion (action n° 2), 11% à des activités relevant du contrôle budgétaire et des autres missions consultatives et d'expertise incombant à la juridiction (action n° 3) et 17% à des activités de soutien (action n° 4).

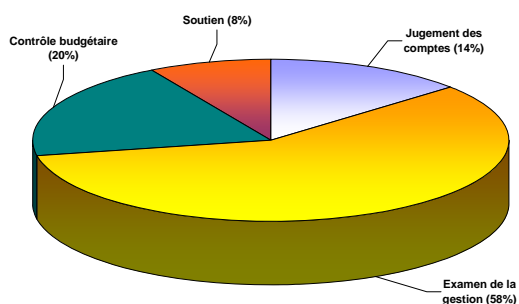
Répartition en 2008 des activités de la chambre



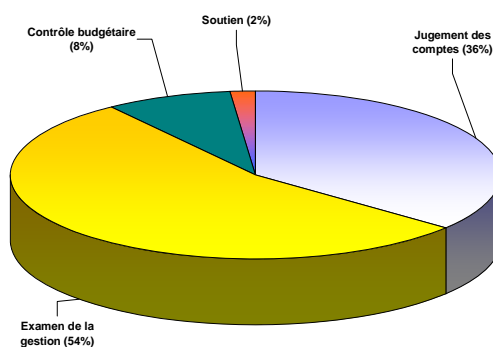
Comme le montrent les graphiques ci-après, la répartition entre les quatre actions du programme de la Cour et des chambres régionales des comptes des activités des membres de la juridiction est nettement **différenciée** entre les magistrats, les assistants et les personnels administratifs.

Les **magistrats** consacrent proportionnellement plus de temps à des activités relevant de l'examen de la gestion (58%) et du contrôle budgétaire (20%) que les **assistants de vérification** qui, au contraire, consacrent une part plus importante de leur temps à l'instruction du jugement des comptes (36%).

Activité en 2008 des magistrats

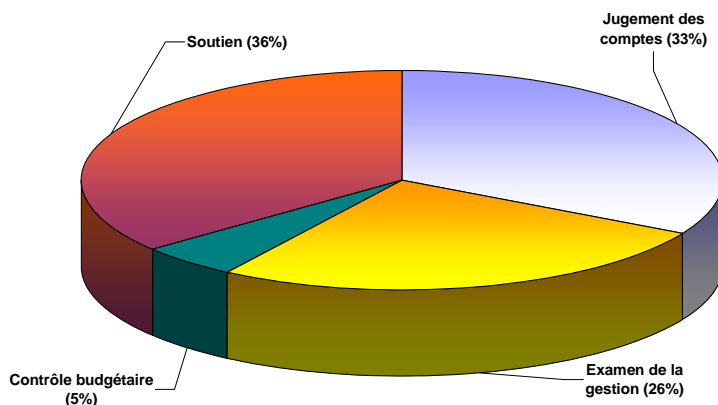


Activité en 2008 des assistants de vérification



Les **personnels administratifs**, qui contribuent indirectement à la réalisation des actions n° 1 (jugement des comptes), 2 (examen de la gestion) et 3 (contrôle budgétaire et autres missions consultatives), dans des proportions moindres que les magistrats et les assistants, consacrent plus du tiers de leur temps à des activités de soutien.

Activité en 2008 des personnels administratifs



# Les activités de la chambre en 2008

## Les activités juridictionnelles

### Le jugement des comptes des comptables publics

La **séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable** constitue l'un des principes fondateurs du système de comptabilité publique en vigueur en France. Au sein d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, l'ordonnateur – c'est-à-dire, suivant les cas, le maire, le président du conseil général, le directeur de l'hôpital... - ordonne les recettes et les dépenses autorisées par le budget de l'organisme. Mais il n'a pas le pouvoir de mettre en œuvre lui-même ces décisions : c'est au comptable public, et à lui seul, qu'il revient d'effectuer les opérations relatives au maniement des deniers publics, tant en recettes (encaissement et recouvrement) qu'en dépenses (décaissement).

Une autre règle fondamentale du système de comptabilité publique en vigueur dans notre pays est que **le comptable public est personnellement responsable, sur ses deniers propres**, des opérations qu'il réalise conformément aux instructions de l'ordonnateur. Avant de recouvrer une recette ou de payer une dépense, le comptable doit procéder à un certain nombre de contrôles. Si ces contrôles font apparaître une anomalie, il doit suspendre l'opération jusqu'à ce que le problème identifié ait été réglé. La responsabilité du comptable s'étend, une fois réalisés les contrôles prévus par la réglementation, au recouvrement effectif de la recette ou au paiement effectif de la dépense.

Après clôture de l'exercice, le comptable public transmet à la chambre **le compte** de l'organisme auprès duquel il exerce ses fonctions, appuyé des **pièces justificatives** des opérations qui y sont retracées.

Le jugement du compte consiste à vérifier que les opérations décrites dans le compte ont été exécutées par le comptable **conformément à ses obligations**.

Si, au terme de l'instruction, il ressort qu'une recette ne semble pas avoir été recouvrée en raison de la défaillance du comptable ou qu'une dépense paraît avoir été payée dans des conditions irrégulières, la chambre émet, à l'encontre du comptable concerné, par un jugement provisoire, une **injonction** de démontrer qu'il a réalisé les démarches nécessaires pour assurer le recouvrement de la recette ou qu'il a régulièrement payé la dépense.

Si, après analyse, les réponses du comptable ne sont pas satisfaisantes, par un jugement cette fois-ci définitif, rendu en audience publique, la chambre le constitue en **débet**, c'est-à-dire qu'elle le condamne à payer une somme égale à la recette non recouvrée ou à la dépense payée à tort. Si, au contraire, les vérifications effectuées ne révèlent aucune omission ou irrégularité, ou si, en réponse aux injonctions qui lui ont été transmises, le comptable fournit des explications satisfaisantes, la chambre lui accorde, par un jugement également définitif, **décharge** – et, s'il n'est plus en fonctions, **quitus** - de sa gestion<sup>4</sup>.

Avant d'obtenir décharge – et, une fois qu'ils ont quitté leurs fonctions, quitus - de leur gestion, les comptables constitués en débet doivent soit verser dans la caisse publique la somme mise à leur charge, soit obtenir du ministre des finances remise de cette somme. Ils peuvent également, s'ils ne sont pas d'accord avec la décision prise à leur encontre par la chambre régionale des comptes, interjeter **appel devant la Cour des comptes**.

<sup>4</sup> La loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a mis fin à ce système de double jugement, provisoire puis définitif. Elle a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le représentant du ministère public serait seul compétent pour, par le biais d'un réquisitoire, enclencher la procédure susceptible d'aboutir à la mise en jeu de la responsabilité pécuniaire personnelle du comptable, et que le juge des comptes se prononcerait par un jugement immédiatement définitif, rendu après audience publique, sur la situation de ce dernier.

Le jugement, par la chambre, des comptes des comptables publics exerçant leurs fonctions auprès des collectivités territoriales et des établissements publics locaux et nationaux relevant de sa compétence constitue pour la juridiction une **mission d'ordre public** : cela signifie que, probablement seul de son espèce, le juge des comptes, en première instance, se saisit lui-même. Il n'a pas besoin d'être saisi par un requérant. Il instruit et juge de sa propre initiative, à intervalles réguliers, les comptabilités qui lui sont produites obligatoirement.

Jusqu'à une époque récente, l'exercice de sa compétence d'ordre public n'était enfermé dans aucun délai. Ce n'est plus le cas depuis l'instauration, par la loi de finances rectificative pour 2004 du 30 décembre 2004, d'un dispositif de **prescription** prévoyant que le juge des comptes ne peut plus engager la responsabilité pécuniaire personnelle d'un comptable public après le 31 décembre de la sixième année suivant celle au cours de laquelle il a produit son compte<sup>5</sup>. Dans ce cas, le comptable public obtient automatiquement décharge – et, s'il a quitté ses fonctions, quitus – de sa gestion pour l'exercice concerné, sans que la chambre ait à prendre de décision en ce sens.

En droit, cette disposition nouvelle autorise la chambre à sélectionner les organismes dont elle prévoit de juger les comptes et, pour les autres, à laisser jouer le mécanisme de la prescription.

En 2008, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a prononcé **225 jugements**, concernant les comptes produits par les comptables publics exerçant leurs fonctions auprès de **66 collectivités territoriales**, **157 établissements publics locaux** et **2 établissements publics nationaux**, et prononcé **11 débets** pour un montant total de 80 200 euros.

L'examen de l'évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre de jugements rendus par la juridiction fait apparaître qu'il a fortement diminué. Cette évolution s'explique par deux phénomènes :

- en 2004 et 2005, la chambre a jugé les comptes jusqu'à l'exercice 2001 de nombreuses associations syndicales autorisées et associations de remembrement, dont la loi du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes a transféré la responsabilité de l'apurement aux trésoriers-payeurs généraux ; le nombre de jugements prononcés ces années-là a donc été mécaniquement gonflé ;
- en sens inverse, la forte diminution en 2006 et 2007 du nombre de jugements prononcés par la chambre traduit les premiers effets de ces transferts et du relèvement, par la même loi, des seuils de population et de recettes ordinaires en deçà desquels les comptes des communes sont soumis à l'apurement administratif.

Du fait de la réforme, le nombre d'organismes dotés de comptables publics relevant de la compétence juridictionnelle de la chambre est passé de 2 940 en 2001 à 985 en 2002 (puis 957 en 2008). Comme la chambre juge les comptes de ces comptables tous les quatre ans, le nombre moyen de jugements prononcés par la juridiction va mécaniquement passer d'environ 735 en moyenne annuelle pour les comptes des exercices antérieurs à 2001 à environ 240 en moyenne annuelle pour les comptes des exercices 2002 et suivants.

Le fait qu'en 2006 et 2007, le volume des jugements rendus par la chambre ait été supérieur traduit simplement la circonstance qu'elle a encore jugé ces années-là les comptes pour un ou plusieurs exercices antérieurs à 2002 d'organismes relevant désormais du régime d'apurement par les trésoriers-payeurs généraux.

Les statistiques d'activité de la chambre montrent que cette phase de transition a pris fin en 2008.

<sup>5</sup> La loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, ramené la prescription de six à cinq ans.

Évolution au cours de la période 2005-2008 des activités juridictionnelles de la chambre

	2005	2006	2007	2008
Nombre de jugements produits	589	378	271	225
<i>Dont premiers jugements</i>	580	363	259	209
<i>Dont jugements de suite</i>	9	15	12	16
<i>Dont collectivités territoriales</i>	305	114	84	66
<i>Dont établissements publics locaux</i>	284	264	186	157
<i>Dont établissements publics nationaux</i>	-	-	1	2
Nombre d'exercices jugés	2 076	1 378	1 247	855
Nombre moyen d'exercices jugés	3,5	3,6	4,6	3,8
Nombre de débets prononcés	2	12	13	11
Montant total des débets prononcés (€)	2 653 704	216 950	449 421	80 200

Les **11 débets** prononcés en 2008 ont concerné six comptables publics exerçant leurs fonctions auprès de six organismes relevant du contrôle juridictionnel de la chambre – deux communes, un hôpital, un lycée d'enseignement professionnel agricole, un collège et une association foncière :

- six débets ont été prononcés à l'encontre de deux comptables successivement en fonctions auprès d'un centre hospitalier spécialisé, pour avoir payé aux cadres de direction de l'établissement des **indemnités d'exploitation agricole** sans disposer des délibérations désignant annuellement la somme à attribuer à chaque agent, en tenant compte de la répartition effective des tâches supplémentaires que comporte pour le personnel la gestion de l'exploitation agricole dépendant de l'hôpital (délibération dont la production est prévue par la réglementation) ;
- quatre débets ont été prononcés à l'encontre des comptables en fonctions auprès d'une commune, d'un lycée d'enseignement professionnel agricole, d'un collège et d'une association foncière, pour n'avoir pas exercé les diligences nécessaires pour assurer le **recouvrement de diverses créances** que ces organismes détenaient sur des tiers ; la chambre a constaté que l'inaction ou l'insuffisance des diligences des comptables avait eu pour conséquence la prescription des titres en cause ; elle a constitué les comptables en débet à hauteur du montant des créances prescrites ;

- un débet a été prononcé à l'encontre du comptable d'une commune pour avoir payé des prestations prévues par un **avenant à un marché conclu pour la réalisation de travaux d'assainissement** alors qu'il se trouvait dans l'impossibilité de rattacher l'avenant aux opérations du marché : les pièces établies en justification du paiement des travaux prévus par l'avenant portaient une date postérieure de plus de six mois à la date correspondant à l'échéance du marché initial ; considérant qu'il n'est pas possible de rattacher, même « en régularisation », des travaux supplémentaires à un marché déjà exécuté, la chambre a constitué le comptable en débet à hauteur du montant de l'avenant.

Le jugement par lequel la chambre a prononcé ce dernier débet a été infirmé en appel par la Cour des comptes. Dans l'arrêt correspondant, la Cour a observé que l'avenant, signé par le maire, avait été autorisé par une délibération du conseil municipal et qu'ayant été transmis au contrôle de légalité, il était exécutoire. Compte tenu de ces éléments, elle a considéré que le raisonnement suivi par la chambre revenait à exiger du comptable qu'il vérifie la légalité interne de l'acte qui avait été produit à son attention, ce qui lui est interdit. En effet, le contrôle des comptables sur les actes des ordonnateurs ne saurait porter sur la légalité et la régularité de ces actes en général, mais seulement sur leur conformité aux règles de la comptabilité publique, et leur responsabilité n'est engagée que dans cette limite.

En sens inverse, la Cour a, en 2008, rejeté l'appel élevé par le comptable d'une commune que, par un jugement rendu en 2007, la chambre avait constitué en débet pour avoir payé aux agents municipaux des **primes de fin d'année** sur le fondement de délibérations du conseil municipal fixant le taux moyen des primes attribuées dont les dispositions étaient incohérentes et sur le fondement d'états récapitulatifs déterminant les éléments individuels de calcul des primes qui présentaient également des discordances ; la chambre avait jugé qu'en présence de pièces justificatives dont les dispositions étaient incompatibles entre elles, le comptable se trouvait dans l'incapacité de procéder au contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation des primes et aurait dû en suspendre le versement ; elle avait donc constitué le comptable en débet à hauteur du montant total des primes payées sur le fondement de pièces contradictoires au cours de trois exercices successifs.

En appel, le requérant soutenait notamment qu'en statuant définitivement, après avoir rejeté des états récapitulatifs déterminant les éléments individuels de calcul des primes qu'il avait produits à l'audience, sans lui donner la possibilité de discuter les motifs de ces rejets, la chambre avait méconnu le caractère contradictoire de la procédure prévue par le code des juridictions financières. La Cour a considéré qu'au terme de l'examen des pièces produites à l'audience, la chambre n'était pas tenue de surseoir à statuer ; en effet, dans la mesure où les états produits étaient connus du maire qui les avait signés et n'apportaient pas de réponse aux injonctions formulées par la chambre dans son jugement provisoire, il était loisible à la juridiction de considérer que ces pièces ne constituaient pas des éléments nouveaux justifiant une instruction complémentaire dans le cadre de la procédure contradictoire.

## Le jugement des comptes des comptables de fait

La compétence juridictionnelle de la chambre **s'étend aux comptables de fait**, également dénommés gestionnaires de fait, c'est-à-dire aux personnes qui ont manié de l'argent public en lieu et place des comptables publics, seuls habilités à le faire.

Le maniement constitutif de gestion de fait peut avoir deux origines : **l'ingérence dans la perception de recettes publiques** ou **l'extraction irrégulière de fonds publics**. Dans le premier cas, le gestionnaire de fait se substitue au comptable public pour encaisser des recettes publiques. Dans le second, il soustrait de l'argent public en faisant payer par le comptable des dépenses dont l'objet réel est autre que celui annoncé, soit parce que tout ou partie de la dette au titre de laquelle le paiement est effectué n'existe pas (la dépense est simulée), soit parce qu'elle a été contractée à l'égard d'un créancier autre que la personne bénéficiant officiellement du versement (la dépense est dissimulée).

La simple **détention de deniers publics** par une personne non autorisée est également constitutive de gestion de fait. Ce troisième cas

de figure se rencontre beaucoup plus rarement que les deux précédents.

Sont déclarées comptables de fait des deniers de la collectivité publique à laquelle ils auraient dû revenir ou de la caisse de laquelle ils ont été extraits, non seulement les **personnes qui ont manipulé l'argent public** sans y être habilitées, mais également celles qui, sans nécessairement avoir participé au maniement, ont **organisé la gestion de fait**.

La procédure de gestion de fait **découle directement du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables** : comme le droit de la comptabilité publique réserve aux comptables publics la responsabilité de manier les fonds des collectivités publiques, il est logique que le juge des comptes soumette les personnes qui se sont immiscées dans les fonctions des comptables publics aux mêmes obligations.

Elle comprend **deux étapes**. La première a pour objet d'**attirer le comptable de fait devant la juridiction** : la chambre constate que la personne en cause a manié de l'argent public en lieu et place du comptable public et

lui demande en conséquence de rendre compte de la gestion qu'elle a fait de cet argent public. De même que pour le jugement des comptes publics, la procédure prévoit la production par la chambre de deux jugements successifs : un jugement provisoire, par lequel la juridiction fait état de ses présomptions et enjoint au comptable de fait présumé de lui faire part de ses observations, et un jugement définitif, rendu en audience publique, par lequel, suivant que les explications apportées lui paraissent ou non satisfaisantes, la chambre confirme la gestion de fait ou, au contraire, constate qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la procédure<sup>6</sup>.

La deuxième étape a pour objet de **juger le compte de la gestion de fait**. Celui-ci est produit par la ou les personnes physiques ou morales déclarées gestionnaires de fait au terme de la première étape. Il détaille les recettes qui ont été irrégulièrement encaissées ou extraites de la caisse publique et l'usage qui en a été fait. De même que les dépenses réalisées par les comptables de droit, les dépenses réalisées par les comptables de fait doivent être appuyées par des pièces justificatives. En revanche comme, à la différence des dépenses régulièrement payées par les comptables publics, elle n'ont pas été autorisées préalablement à leur réalisation, la procédure impose qu'elles le soient rétroactivement : l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement dont les fonds ont été irrégulièrement maniés doit reconnaître qu'elles ont été réalisées dans l'intérêt de l'organisme en cause.

---

<sup>6</sup> La loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a mis fin à ce système de double jugement, provisoire puis définitif. Elle a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le représentant du ministère public serait seul compétent pour, par le biais d'un réquisitoire, enclencher la procédure de gestion de fait, et que le juge des comptes prononcerait par un jugement immédiatement définitif, rendu après audience publique, la déclaration ou le non-lieu à déclaration de gestion de fait.

Le rôle de la chambre consiste à **apprécier la régularité des opérations décrites au compte** : statuant, comme au stade précédent, d'abord provisoirement puis, après analyse des réponses produites par le ou les comptables de fait, définitivement<sup>7</sup>, elle « admet » les recettes et « alloue » les dépenses dûment justifiées et dont l'utilité publique a été reconnue, puis « fixe la ligne de compte », c'est-à-dire la différence entre le montant total des recettes admises et le montant total des dépenses allouées. Si les recettes excèdent les dépenses, elle constitue le ou les comptables de fait en débet, c'est-à-dire qu'elle le ou les condamne à reverser la différence dans la caisse de l'organisme dont les fonds ont été irrégulièrement maniés. Puis, une fois ce reversement effectué ou dans l'hypothèse où le comptable de fait en a obtenu remise gracieuse, la chambre lui donne quitus de sa gestion.

Il est relativement **rare** que la chambre mette en œuvre une procédure de gestion de fait. Au cours des quatre dernières années, elle a prononcé 24 jugements à ce titre. Les cinq jugements intervenus en 2008 sont un jugement définitif de non-lieu à déclaration de gestion de fait, ainsi qu'un jugement provisoire et trois jugements définitifs sur des comptes de gestion de fait. Ils concernent trois affaires distinctes.

---

<sup>7</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le juge des comptes statue par un jugement immédiatement définitif, rendu après audience publique, sur le compte de la gestion de fait.

Évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre de jugements de gestion de fait rendus par la chambre

	2005	2006	2007	2008
Nombre de jugements produits	2	4	13	5
<i>Dont jugements de déclaration ou de non-lieu à déclaration de gestion de fait</i>	1	4	9	1
<i>Dont jugements du compte de GF</i>	1	0	4	4
Montant total des débits prononcés (€)	-	-	-	11 453

Dans la **première affaire**, la chambre a, en 2006, statuant provisoirement, déclaré comptable de fait des deniers de trois établissements publics locaux une personne présumée avoir détourné à des fins personnelles des recettes en numéraire destinées à ces établissements. Les réponses produites par cette personne aux trois jugements provisoires ayant permis de confirmer les faits, la chambre l'a, par trois jugements rendus en 2007, déclarée définitivement gestionnaire de fait des deniers des trois établissements.

Par trois jugements provisoires également rendus en 2007, elle a enclenché la deuxième phase de la procédure, celle du jugement de chacun des trois comptes de gestion de fait (un compte par établissement victime des détournements).

Par trois nouveaux jugements produits en 2008, la chambre a, statuant définitivement, constitué le comptable de fait en débet à hauteur du montant des recettes en numéraire qui avaient été détournées (soit 11 453 euros au total).

Dans la **deuxième affaire**, la chambre a constaté, en premier lieu, qu'une commune avait, en 1984, confié à une association constituée pour assurer la gestion du cinéma municipal, l'exercice d'une mission de service public, sur le fondement d'un contrat innommé qui, étant dépourvu de clauses relatives à la gestion financière du cinéma, ne constituait pas un titre juridique autorisant l'association à manier des deniers publics, et en particulier à percevoir les recettes tirées de l'exploitation de la salle de cinéma, en second lieu, que l'association de gestion du cinéma avait progressivement cessé d'avoir une vie associative autonome et que, au moins à partir de 2001, elle avait été dirigée par le maire et l'adjointe aux affaires culturelles de la

commune et, en troisième lieu, que l'association avait réalisé la mission de service public que lui avait confiée la commune avec des moyens matériels et financiers d'origine municipale.

Constatant qu'en vertu du règlement général sur la comptabilité publique, les opérations effectuées par l'association au titre de l'exploitation de la salle de cinéma relevaient de la compétence exclusive du comptable public, la chambre a, par un premier jugement provisoire rendu en 2007, déclaré le maire, l'adjointe aux affaires culturelles et l'association de gestion du cinéma municipal solidairement comptables de fait des deniers de la commune pour les opérations réalisées au titre de l'exploitation de la salle de cinéma entre la fin du mois de novembre 1996 et la fin du mois de mars 2007.

Les réponses des personnes déclarées à titre provisoire comptables de fait des deniers de la commune ayant fait apparaître, d'une part, que les opérations constitutives de gestion de fait avaient cessé et, d'autre part, que, pour la période la plus récente, un compte d'emploi des opérations réalisées au titre de l'exploitation du cinéma avait été établi, le conseil municipal avait reconnu l'utilité communale des dépenses exposées par l'association de gestion du cinéma et le rétablissement des formes budgétaires et comptables réglementaires des opérations avait été réalisé, la chambre a constaté que la mise en œuvre d'une procédure de déclaration et de jugement du compte de la gestion de fait serait dénuée d'intérêt pratique. Par un second jugement rendu en 2008, elle a donc, statuant définitivement, prononcé un non-lieu à déclaration de gestion de fait des deniers de la commune.

Cette décision a été rendue nonobstant la circonstance que les comptables de fait n'ont

pas été capables de produire un compte retraçant en recettes et en dépenses les opérations de la gestion de fait pour l'ensemble de la période visée dans le jugement provisoire et que les comptes produits pour la période la plus récente n'ont été appuyés d'aucune autre pièce qu'une copie des livres de comptes établis pour cette période par l'association de gestion du cinéma. En effet, la chambre a considéré que, compte tenu des circonstances de l'espèce, il lui revenait de faire application des dispositions de l'article 60-XI de la loi de finances du 23 février 1963, aux termes desquelles « *le juge des comptes peut, hors les cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites* ».

Dans la **troisième affaire**, la chambre a constaté qu'une commune avait concédé par utilité de service, à deux de ses agents de direction, des logements qui leur appartenaient et pour lesquels la collectivité leur versait par ailleurs un loyer. Elle a considéré que ce montage avait permis, sous couverts des loyers payés par la commune aux agents municipaux, le versement aux intéressés de compléments de rémunération irréguliers. En effet, dans la

### Les amendes

La chambre a la faculté de prononcer des **amendes pour retard** dans deux cas :

- lorsqu'un comptable public ou un comptable de fait **n'a pas transmis son compte** à la chambre, dans les délais prévus par la réglementation (pour un comptable de droit) ou dans les délais fixés par le jugement par lequel la juridiction lui a enjoint de produire le compte (pour un comptable de fait) ;
- lorsqu'un comptable public ou un comptable de fait **n'a pas répondu à une injonction** formulée à son encontre, dans le délai fixé par le jugement provisoire par lequel l'injonction a été formulée<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Les nouvelles règles de procédure en vigueur, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, en matière juridictionnelle, devant les chambres régionales des comptes, ne prévoyant plus la formulation d'injonctions, la possibilité jusque là ouverte au juge des comptes de prononcer des amendes pour retard dans les réponses à ses injonctions a été, à compter de la même date, supprimée.

mesure où il prévoyait le versement par la commune, aux deux agents, de loyers pour des logements leur appartenant et dans lesquels ils résidaient, le dispositif était contraire à l'article 1235 du code civil, aux termes duquel « *tout paiement suppose une dette : ce qui a été payé sans être dû est sujet à répétition* » ; en l'espèce, la commune avait payé aux intéressés des loyers en l'absence de dettes.

Par un premier jugement provisoire, rendu en 2006, la juridiction a déclaré le maire et les deux fonctionnaires comptables de fait des deniers de la commune. Les réponses des intéressés ayant fait apparaître que l'un des deux agents avait reversé dans la caisse publique le complément de rémunération dont il avait bénéficié, la chambre a, en 2007, statuant définitivement, déclaré comptables de fait des deniers de la commune le maire et le deuxième fonctionnaire.

Par un jugement provisoire rendu le même jour, elle a enclenché la deuxième phase de la procédure, celle du jugement du compte de la gestion de fait. Cette phase s'est poursuivie en 2008 par la production d'un second jugement provisoire sur le compte de la gestion de fait.

La réglementation prévoit qu'il est infligé autant d'amendes qu'il y a de comptes ou d'injonctions concernées. Le retard court à compter du jour où les comptes ou les réponses auraient dû parvenir à la chambre jusqu'au jour où ils ont été enregistrés au greffe de la juridiction, ou jusqu'au jour où la chambre rend son jugement dans l'hypothèse où, à la date de sa décision, les comptes ou les réponses n'ont toujours pas été produits.

Le code des juridictions financières fixe à 22 euros par compte et par mois le taux de l'amende encourue par les comptables des organismes relevant de la compétence juridictionnelle de la chambre qui tardent à produire leurs comptes. Pour les comptables dont les comptes sont apurés par les trésoriers-payeurs généraux, ce taux atteint 3 euros par

compte et par mois<sup>9</sup>. Le même code fixe dans tous les cas à 3 euros par injonction et par mois le taux de l'amende encourue par les comptables qui tardent à répondre aux injonctions.

La chambre a également la possibilité d'infliger des **amendes aux personnes qu'elle a déclarées à titre définitif gestionnaires de fait** des deniers d'un organisme doté d'un comptable public.

L'objet de l'amende pour gestion de fait est de sanctionner l'immixtion du gestionnaire de fait dans les fonctions du comptable public. Son montant, qui ne peut dépasser le montant des sommes irrégulièrement détenues ou maniées, est fixé principalement en fonction de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers publics.

Le principe de **double jugement** en vigueur pour le jugement des comptes publics et aux deux stades de la procédure de gestion de fait (déclaration puis jugement du compte de gestion de fait) est également applicable en matière d'amende : par un premier jugement, la chambre fixe provisoirement le montant de l'amende pour retard ou gestion de fait puis, après analyse des réponses produites par le comptable de droit ou de fait, par un second jugement, rendu en audience publique, elle en établit le montant définitif<sup>10</sup>.

Il est **rare** que la chambre régionale des comptes de Franche-Comté inflige des amendes à des comptables de droit ou de fait. En 2005, elle a infligé dix amendes à un comptable public qui avait tardé à produire les comptes de dix organismes auprès desquels il exerçait ses fonctions. En 2007, statuant provisoirement, elle avait, au titre de la première affaire de gestion de fait ci-dessus décrite, infligé trois amendes d'un montant total de 3 100 euros à l'auteur des détournements de recettes réalisés au détriment des trois établissements publics locaux. Par trois jugements définitifs rendus en 2008, la juridiction a confirmé ces sanctions.

---

<sup>9</sup> Ces taux ont été réévalués, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, par le décret n° 2008-1398 du 19 décembre 2008 pris pour l'application de la loi du 28 octobre 2008.

<sup>10</sup> La loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a mis fin à ce système de double jugement, provisoire puis définitif. Elle a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le représentant du ministère public serait seul compétent pour, par le biais d'un réquisitoire, enclencher la procédure susceptible d'aboutir à la condamnation à l'amende d'un comptable patent ou d'un comptable de fait, et que le juge des comptes se prononcerait sur ce point par un jugement immédiatement définitif, rendu après audience publique.

Évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre d'amendes  
prononcées à titre définitif par la chambre

	2005	2006	2007	2008
Nombre d'amendes pour retard	10	0	0	0
Nombre d'amendes pour gestion de fait	0	0	0	3
Montant total des amendes prononcées	552 €	-	-	3 100 €

## L'examen de la gestion

La **séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables** a pour corollaire que le contrôle des actes des premiers est distinct de celui des seconds : l'examen de la gestion des ordonnateurs des organismes soumis au contrôle de la chambre constitue une fonction autonome de celle consistant à juger les comptes des comptables de ces organismes.

Comme indiqué plus haut, le **champ des organismes** dont l'examen de la gestion relève de la compétence de la chambre est **plus vaste** que celui des organismes dont les comptes sont soumis à sa juridiction : outre ces derniers, il inclut les organismes dont l'apurement des comptes est assuré par les trésoriers-payeurs généraux, ainsi que les établissements, sociétés, groupements et organismes, non dotés de comptables publics, dont la gestion peut être examinée par la chambre dès lors que les conditions l'autorisant à intervenir sont réunies.

Le **périmètre de l'examen** de la gestion est également **plus étendu** que celui du jugement des comptes, restreint à la seule régularité des opérations réalisées. Sa substance et ses limites sont définis par le code des juridictions financières : l'examen de la gestion porte sur la **régularité des actes** de gestion, **l'économie des moyens** mis en œuvre et **l'évaluation des résultats** atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée ou le conseil délibérant de l'organisme concerné ; les limites du contrôle incombant à la chambre tiennent à ce que **l'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'aucune observation**.

En matière d'examen de la gestion, la **programmation** de la chambre régionale des comptes est libre : c'est elle qui, chaque année, détermine la liste des collectivités territoriales, établissements publics locaux, sociétés,

groupements et organismes dont elle examinera la gestion au cours de l'année. Les préfets et les autorités territoriales peuvent lui demander d'inscrire un contrôle à son programme, mais elle n'est pas obligée d'y donner suite.

En pratique, la chambre examine annuellement, de façon approfondie, la gestion d'une **douzaine d'organismes**. La plupart d'entre eux sont choisis parmi les deux à trois cents organismes dotés d'un comptable public dont la chambre juge chaque année les comptes. En effet, s'ils correspondent à des missions distinctes, l'examen de la gestion et le contrôle des comptes sont complémentaires l'un de l'autre et sont donc, lorsque cela est possible, conduits en parallèle.

La programmation du volet « examen de la gestion » des travaux de la chambre est définie en fonction de **deux orientations générales** :

- d'une part, la juridiction s'efforce de répondre aux **préoccupations, de portée locale**, des acteurs publics et des contribuables locaux, qui attendent de la chambre régionale des comptes qu'elle les éclaire sur la régularité et la qualité de la gestion des organismes relevant de sa compétence ;
- d'autre part, la chambre entend participer aux travaux réalisés conjointement par la Cour et les chambres régionales des comptes sur des **thèmes d'intérêt national**, notamment au titre de l'évaluation de politiques publiques – travaux qui nécessitent, au plan local, la réalisation de contrôles ciblés sur des catégories particulières d'organismes (par exemple les régions en matière de formation professionnelle, les

départements pour les interventions en faveur des personnes âgées dépendantes)

Le croisement de ces deux orientations aboutit à consacrer une part déterminante des moyens de la chambre au contrôle de **grandes structures**, au premier chef les grandes collectivités territoriales et les grands établissements publics - région, départements, communes de plus de 20 000 habitants, communautés d'agglomération, grands hôpitaux, établissements publics nationaux dont l'examen de la gestion est délégué par la Cour des comptes à la chambre régionale des comptes (chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers).

Pour autant, la chambre ne s'interdit pas d'inscrire à son programme annuel de contrôle l'examen de la gestion d'**organismes de taille plus réduite**, généralement sur la foi d'informations provenant de divers canaux - notamment les vérifications réalisées au titre des missions consultatives de la chambre, plus particulièrement au titre du contrôle budgétaire - faisant apparaître que l'organisme en cause présente une situation justifiant son intervention.

Le spectre des **thèmes susceptibles d'être contrôlés** lors de l'examen par la chambre de la gestion d'un organisme est très étendu, notamment parce qu'il reflète la diversité des champs d'intervention des collectivités territoriales, établissements publics locaux et autres organismes relevant de la compétence de la chambre. Certains concernent tous les types d'organismes : organisation, situation financière, ressources humaines, gestion des achats... D'autres sont spécifiques à telle ou telle catégorie d'organismes : formation professionnelle, intervention en faveur des personnes âgées dépendantes, construction et entretien des lycées, construction et entretien des collèges, gestion des routes...

Aussi la chambre ne procède-t-elle jamais à un examen exhaustif de la gestion des organismes inscrits à son programme annuel de contrôle : elle se trouve contrainte de **sélectionner des thèmes de contrôle**. Suivant la taille de l'organisme, le nombre des thèmes de contrôle peut varier de deux ou trois à une dizaine.

Le **plan de contrôle** d'un organisme combine « figures imposées » et « figures libres ».

Parmi les « figures imposées », on peut mentionner l'étude des suites données aux précédentes observations de la chambre, ainsi que l'analyse de l'organisation et l'examen de la situation financière de la collectivité ou de l'établissement, qui sont étudiées de façon pratiquement systématique. Les thèmes de contrôle réalisés au titre des « figures libres » sont déterminés par le rapporteur en fonction essentiellement de deux critères, qui font écho aux orientations générales de la programmation des travaux de la chambre : l'identification de **risques ou enjeux particuliers** à partir notamment des informations rassemblées par la chambre depuis la réalisation du dernier contrôle et la sélection de thèmes donnant lieu à réalisation d'**enquêtes nationales** auxquelles il apparaît utile ou opportun que la chambre s'associe.

L'examen de la gestion des organismes dont le contrôle est inscrit au programme de la chambre comporte **trois phases** : l'instruction puis la contradiction et la publication des observations qui en sont issues.

**L'instruction** est conduite auprès de l'ordonnateur qui se trouve en fonctions à la tête de l'organisme au moment de la réalisation du contrôle et auprès de ses prédécesseurs en fonctions au cours de la période examinée. Le rapporteur qui en est chargé procède sur pièces et sur place aux vérifications qu'il juge nécessaires. Cette première phase qui, suivant la taille de l'organisme et le nombre de thèmes de contrôle sélectionnés, peut durer de quelques semaines à plusieurs mois, s'achève par la réalisation d'un ou plusieurs entretiens entre le rapporteur et le ou les ordonnateurs qui se sont succédé à la tête de l'organisme durant la période examinée, entretiens au cours desquels le premier présente aux seconds les observations sur leur gestion qui seront consignées dans son rapport d'instruction.

La deuxième phase a pour objet de **contredire les observations** issues de l'instruction avec les représentants de l'organisme contrôlé. Dans un premier temps, la chambre délibère sur le rapport d'instruction. La séance a pour objet de sélectionner, parmi les propositions d'observations qui y sont consignées, celles qui méritent d'être contredites. A l'issue de la séance, les observations retenues sont rassemblées dans un **rapport d'observations provisoires**, qui est transmis à l'ordonnateur

en fonctions et dont, le cas échéant, les extraits les concernant sont communiqués à ses prédécesseurs ; les personnes physiques ou morales nominativement ou explicitement mentionnées reçoivent également communication des extraits correspondants. Dans un deuxième temps, la chambre délibère sur les réponses apportées, dans le délai de deux mois, par les ordonnateurs successivement en fonctions et les personnes physiques ou morales auxquels tout ou partie du rapport d'observations provisoires a été communiqué. Ce second délibéré a pour objet de maintenir, retirer ou compléter les observations formulées au premier stade par la chambre, selon que les réponses produites sont ou non considérées comme recevables. A l'issue de la séance, la chambre communique à l'ordonnateur en fonctions un **rapport d'observations définitives** sur la gestion de l'organisme en cause au cours de la période examinée ; elle transmet également à ses prédécesseurs les extraits du rapport qui les concernent.

A réception de ce document, le ou les ordonnateurs successivement en fonctions à la tête de l'organisme peuvent, s'ils le souhaitent, dans le délai d'un mois, apporter de nouvelles réponses. Le rapport d'observations définitives, accompagné de la ou des réponses produites, est ensuite transmis à l'organisme contrôlé, pour être communiqué à son assemblée délibérante. Dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur transmission à l'organisme contrôlé, le rapport d'observations définitives et les réponses jointes acquièrent le statut de **documents publics** : quiconque le désire peut, à ses frais, en obtenir la copie auprès de la chambre ou y accéder directement et **gratuitement** sur le site internet des juridictions financières ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).

Au cours de la période 2005-2008, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a produit chaque année en moyenne 11 rapports d'observations provisoires et 11 rapports d'observations définitives.

Évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre de rapports d'observations produits par la chambre

	2005	2006	2007	2008
Nombre de rapports d'observations provisoires	10	11	11	14
Nombre de rapports d'observations définitives	8	11	12	13

En 2008, les **13 rapports d'observations définitives** produits par la chambre ont concerné la gestion de la région de Franche-Comté, d'un département, de quatre communes, d'un syndicat de communes, d'un hôpital, de trois organismes de droit privé (une société anonyme sportive professionnelle, une association et une société d'économie mixte) et de deux établissements publics nationaux, contrôlés par la chambre régionale des comptes de Franche-Comté sur délégation de la Cour des comptes.

Le tableau ci-après récapitule les **principaux thèmes étudiés** au titre de l'examen de la gestion de dix de ces treize organismes (à la date de production du présent rapport d'activité, les rapports d'observations définitives concernant la gestion d'une commune, du syndicat de communes et de la société d'économie mixte n'étaient pas encore publics, faute d'avoir été soumis à leurs organes délibérants).

<b>Organisme</b>	<b>Principaux thèmes examinés</b>
Région de Franche-Comté	Caractéristiques de la région ; suites réservées au contrôle précédent ; analyse budgétaire et financière ; fonctionnement de l'institution et des services ; la formation professionnelle et l'apprentissage : coordination des acteurs, stratégie régionale, financement de la formation professionnelle, évaluation de la politique mise en œuvre ; la politique culturelle : le fonds régional d'art contemporain (FRAC) et la politique culturelle hors FRAC ; gestion du patrimoine immobilier ; les dotations versées par l'Etat : dotations perçues, objectifs assignés, maîtrise du dispositif.
Département du Territoire de Belfort	Premier volet de l'examen de la gestion du département, ciblé sur les interventions en faveur des personnes âgées dépendantes : repères démographiques, poids des dépenses en faveur des personnes âgées dans le budget du département, concertation avec les acteurs locaux, analyse du règlement départemental d'aide sociale, analyse du schéma gérontologique départemental, gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), relations du département avec les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).
Commune de Baume les Dames (Doubs)	Analyse financière ; point sur le développement de certaines infrastructures ; relations avec le centre communal d'action sociale (CCAS) ; point sur divers aspects de la gestion du complexe touristique ; gestion de l'eau et de l'assainissement ; les établissements recevant du public ; analyse de quelques marchés publics.
Commune de Bouverans (Doubs)	Contrôle ciblé sur les conditions de financement et de réalisation de travaux d'assainissement (branchement de particuliers au réseau d'assainissement).
Commune de Breurey lès Faverney (Haute-Saône)	Analyse financière ; fonctionnement du conseil municipal ; conditions de réalisation de certaines opérations immobilières et gestion du patrimoine immobilier de la commune.
Centre hospitalier de Novillars (Jura)	Présentation de l'établissement : situation historique et géographique, organisation administrative et fonctionnelle ; activités de l'établissement : file active, activités hospitalières et extra hospitalières, évolution de la sectorisation ; situation financière de l'établissement ; gestion de la trésorerie de l'hôpital ; politique de provisions pour risques et charges et pour dépréciation des comptes de tiers ; évolution des effectifs et du temps de travail ; gestion des logements de fonction ; fabrication et livraison de repas à l'extérieur de l'établissement ; gérance des tutelles et banque des malades ; le groupement de coopération sanitaire (GCS) EMOSIST : convention constitutive, participation du CHS au capital du GCS, gestion des crédits octroyés par l'agence régionale de l'hospitalisation pour le fonctionnement du groupement.

Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Besançon	Présentation des activités ; les enjeux du CROUS de Besançon ; fonctionnement institutionnel ; analyse financière ; ressources humaines ; l'activité d'hébergement ; l'activité de restauration ; gestion des marchés publics ; fonctionnement des régies ; observations concernant la sécurité incendie des cités et restaurants universitaires.
Chambre de commerce et d'industrie du Jura	Analyse budgétaire et financière ; fonctionnement institutionnel : le règlement intérieur, les frais des élus ; fonctionnement administratif de la CCI : présentation générale, le centre d'affaires internationales de Ferney-Voltaire, les ressources humaines, la commission paritaire locale, la commande publique ; formation professionnelle : généralités, formation initiale, formation professionnelle continue ; gestion de l'aérodrome de Dole-Tavaux : cadre juridique, équipements et activités de l'aérodrome, bilan d'activité et bilan financier, absence d'intérêt régional de l'aérodrome.
Société anonyme sportive professionnelle (SASP) du Football Club de Sochaux Montbéliard (FCSM)	Cadre général du contrôle : cadre juridique du sport professionnel, création, composition et montant du capital social de la société, situation actuelle de la SASP du FCSM et conditions générales du contrôle ; les informations dont disposent les actionnaires : orientations stratégiques de la société, organisation comptable, certification des comptes par le commissaire aux comptes, réserves émises lors de la certification des comptes, contrôles de la direction nationale du contrôle de gestion (DNCG) ; les comptes de la SASP : bilan et compte de résultat, le centre de formation ; suites de la vérification relative à la mise à disposition du stade Bonal : FCTVA indûment perçu par la CAPM, convention de mise à disposition du stade au bénéfice du FCSM.
Association du Football Club de Sochaux-Montbéliard (FCSM)	Cadre institutionnel et historique de l'association ; les conventions de gestion passées entre l'association et la SASP du FCSM : vente de la marque FCSM, relations contractuelles avec les collectivités territoriales ; fonctionnement de l'association ; vérification des comptes et analyse de la situation financière de l'association.

## Le contrôle budgétaire et les autres missions consultatives

Les travaux réalisés par la chambre au titre du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales et de certains établissements publics locaux relevant de son champ de compétence territorial et au titre de ses autres missions consultatives ne sont **pas programmables** : dans tous les cas, c'est le représentant de l'Etat dans le département où est implanté l'organisme concerné, le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation ou un tiers qui, ayant décidé de saisir la chambre, déclenche la procédure.

Les attributions de contrôle budgétaire et les autres fonctions consultatives présentent, par rapport aux missions de jugement des comptes et d'examen de la gestion, une seconde particularité : la juridiction doit se prononcer dans des **délais contraints** – en général, un mois à compter de la date à laquelle la saisine du préfet, du directeur de l'ARH ou du tiers peut être considérée comme complète.

Cette obligation s'explique par le fait qu'au titre de ces attributions et fonctions, la chambre n'intervient pas *a posteriori*, comme en matière de jugement des comptes ou d'examen

de la gestion, mais **en temps réel** : en matière de contrôle budgétaire, ses propositions doivent permettre, suivant les cas, d'élaborer le budget, de le modifier pour permettre le financement d'une dépense obligatoire, ou encore d'établir ou de rétablir l'équilibre budgétaire de l'organisme qui fait l'objet de la saisine. En outre, dans certains cas (budget non voté, budget voté en déséquilibre), les pouvoirs

budgétaires de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local concerné sont suspendus jusqu'à la clôture de la procédure.

Au cours de la période 2005-2008, la chambre régionale des comptes de Franche-Comté a produit un peu plus de **36 avis par an en moyenne** (premiers et deuxièmes avis).

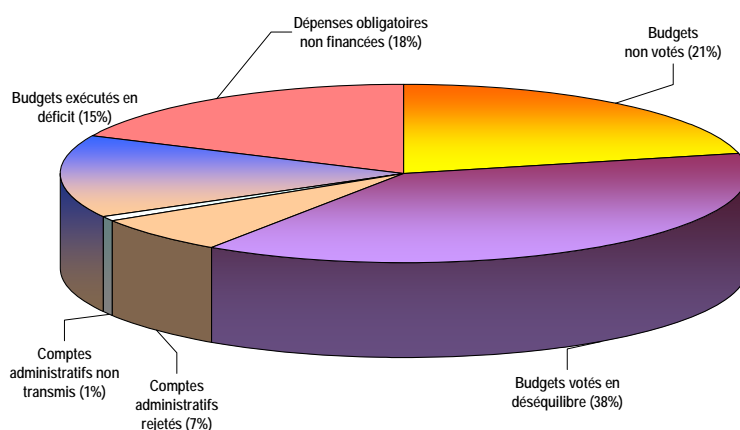
#### Évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre d'avis budgétaires rendus par la chambre

	2005	2006	2007	2008
Nombre total d'avis budgétaires rendus	28	27	53	37
<i>Dont budgets non votés (art. L. 1612-2 du CGCT)</i>	3	2	19	7
<i>Dont budgets votés en déséquilibre (art. L. 1612-5 du CGCT)</i>	12	13	15	15
<i>Dont comptes administratifs rejetés (art. L. 1612-12 du CGCT)</i>	2	1	5	2
<i>Dont comptes administratifs non transmis (art. L. 1612-13 CGCT)</i>	-	-	-	1
<i>Dont budgets exécutés en déficit (art. L. 1612-14 du CGCT)</i>	2	5	7	8
<i>Dont dép. obligatoires non financées (art. L. 1612-15 du CGCT)</i>	9	6	7	4
<i>Dont avis concernant un organisme du Doubs</i>	3	1	4	2
<i>Dont avis concernant un organisme du Jura</i>	14	13	14	15
<i>Dont avis concernant un organisme de Haute-Saône</i>	9	7	26	18
<i>Dont avis concernant un organisme du Territoire de Belfort</i>	2	6	9	2

L'examen par types de saisines des dossiers traités au cours de ces quatre années fait apparaître que **38% d'entre eux ont concerné des budgets votés en déséquilibre** et **21% le défaut d'adoption, dans les délais légaux, du budget de l'organisme concerné**. Dans 18% des cas, la chambre a été saisie parce que la collectivité territoriale ou l'établissement public local n'avait pas inscrit à son budget les crédits nécessaires ou avait inscrit des crédits

insuffisants pour assurer le financement d'une dépense obligatoire et, dans 15% des cas, parce que le compte administratif voté faisait apparaître un déficit supérieur aux *maxima* autorisés. Enfin, dans 8% des cas, c'est le rejet du compte administratif par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ou le défaut de transmission de ce document au représentant de l'Etat qui a justifié la saisine de la chambre.

#### Répartition par types de saisines des dossiers budgétaires traités par la chambre au cours de la période 2005-2008



Les organismes faisant l'objet de saisines budgétaires au titre des articles L. 1612-2 (budgets non votés), L. 1612-5 (budgets votés en déséquilibre), L. 1612-12 (comptes administratifs rejetés), L. 1612-13 (comptes administratifs non transmis au représentant de l'Etat) et L. 1612-14 (budgets exécutés en déficit) du code général des collectivités territoriales sont, **le plus souvent, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de petite, voire de très petite taille.**

Le rejet du projet de budget ou du projet de compte administratif traduit le plus souvent des **dissensions opposant les membres des organes délibérants** des collectivités et établissements concernés. Le haut niveau des saisines réalisées en 2007 sur le fondement des articles L. 1612-2 et L. 1612-12 traduit probablement le fait que ces dissensions se cristallisent plus volontiers à l'approche des élections.

D'une façon générale, il est rare que ces troubles traduisent de véritables difficultés budgétaires. Pour autant, lorsqu'elle intervient dans le cadre de la procédure prévue par l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (budget non voté dans les délais), la chambre propose rarement de reprendre intégralement le projet de budget élaboré par l'ordonnateur et qui a été rejeté : considérant qu'il ne lui appartient pas de s'immiscer dans les choix politiques locaux, elle se contente de proposer au préfet un budget *a minima*, permettant à l'organisme d'assurer son fonctionnement courant et le financement de ses programmes d'équipement déjà engagés.

Les collectivités et établissements qui sont susceptibles de connaître de **vraies difficultés budgétaires** sont – fort logiquement – ceux pour lesquels la chambre intervient parce que leur budget a été voté en déséquilibre (saisines au titre de l'article L. 1612-5) ou parce qu'il a été exécuté en déficit (saisines au titre de l'article L. 1612-14). Ces difficultés résultent le plus souvent de la mise en œuvre par la collectivité ou l'établissement concerné d'un programme d'investissement dont le financement s'est révélé excéder ses capacités de financement. La chambre a plus rarement à connaître de situations budgétaires structurellement et durablement dégradées : sur

l'ensemble de la région Franche-Comté, seules quelques collectivités sont concernées, dont la chambre est régulièrement saisie.

Il arrive également que le déséquilibre budgétaire ou le déficit identifié par le préfet résulte d'une **méconnaissance par les ordonnateurs de certaines règles budgétaires et comptables fondamentales**, en particulier le principe de la comptabilisation des restes à réaliser en recettes et en dépenses. Il est relativement fréquent, en particulier, que les restes à réaliser en investissement, correspondant aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes et aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, ne soient pas correctement calculés. Les erreurs correspondantes, qui traduisent souvent l'absence ou les insuffisances de la comptabilité des engagements dont la tenue incombe à l'ordonnateur, affectent la sincérité des documents budgétaires votés par les assemblées délibérantes des collectivités et établissements concernés. Elles ne révèlent pas nécessairement l'existence de réelles difficultés financières.

Les dossiers dont la chambre a eu à connaître, au cours des années 2005 à 2008, concernant des **dépenses obligatoires non financées** (saisines au titre de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales) lui ont été le plus souvent transmis par le représentant de l'Etat : sur les 26 avis rendus ces années-là, 16 ont fait suite à une saisine préfectorale, 8 ont été produits à la demande d'un particulier (personne physique ou personne morale) et 2 ont été rendus sur déféré d'un comptable public. Une proportion notable des dossiers examinés concerne l'inscription au budget de communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale de la contribution de la commune au financement de l'EPCI, qui constitue pour la collectivité territoriale une dépense obligatoire.

Les travaux réalisés au titre des **autres attributions consultatives de la chambre** sont beaucoup plus restreints que ceux qu'elle conduit au titre de ses missions de contrôle budgétaire. Ainsi, en 2006 et 2007, la chambre a rendu trois avis sur des conventions de délégation de service public ; en 2008, à la demande du directeur de l'agence régionale de

l'hospitalisation, elle a produit un avis par lequel elle a évalué la situation financière, particulièrement dégradée, d'un important

centre hospitalier et proposé des mesures de redressement.

Évolution au cours de la période 2005-2008 du nombre total d'avis (avis budgétaires et autres avis) rendus par la chambre

	2005	2006	2007	2008
Nombre total d'avis rendus	28	28	55	38
<i>Dont avis budgétaires</i>	28	27	53	37
<i>Dont autres avis</i>	0	1	2	1

Enfin la chambre régionale des comptes de Franche-Comté réalise pour le compte de tiers diverses **prestations d'expertise**, qui ne figurent pas expressément au nombre des missions dévolues aux juridictions financières mais sont traditionnellement rattachées à leurs attributions consultatives. Ainsi :

- un magistrat de la chambre assure la présidence du **comité régional de l'organisation sanitaire** (CROS) et la suppléance de la présidence du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS) de Franche-Comté ;
- deux conseillers sont membres, titulaire et suppléant, de la commission régionale d'inscription et de la chambre régionale de discipline des **commissaires aux comptes** du ressort de la Cour d'appel de Besançon ;
- deux autres conseillers sont membres, titulaire et suppléant, de la commission régionale d'inscription et de discipline des

**mandataires judiciaires** à la liquidation des entreprises du ressort de la Cour d'appel de Besançon ;

- enfin les magistrats de la chambre participent ponctuellement aux **activités internationales** de la Cour et des chambres régionales des comptes, au titre du commissariat aux comptes, également dénommé audit externe, de grandes organisations internationales (notamment l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale) ou dans le cadre d'opérations de coopération bilatérale ; ainsi, en 2008, deux magistrats de la chambre régionale des comptes de Franche-Comté ont effectué une mission de deux semaines à Genève, au siège du Haut Commissariat des Nations-Unies aux Droits de l'Homme (HCUUDH), puis une mission de même durée à Katmandou, auprès du bureau au Népal de cette organisation.

-----



**Chambre régionale des comptes  
de Franche-Comté**

Chambre régionale des comptes de Franche-Comté  
5 rue du Général Sarrail – BP 143 – 25014 Besançon cedex  
tel : 03-81-61-53-20 / fax : 03-81-61-53-86  
mel : [crcfc@fc.ccomptes.fr](mailto:crcfc@fc.ccomptes.fr)  
site internet : [www.ccomptes.fr/CRC10/Accueil.html](http://www.ccomptes.fr/CRC10/Accueil.html)