

LE SYSTÈME FRANÇAIS DE CONTRÔLE EXTERNE DES FINANCES PUBLIQUES RÉGIONALES

Cadre juridique général

Une création récente

Jusqu'en 1982, et en application d'un régime juridique datant en dernier lieu de 1934-1935, le contrôle de l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics était confié directement ou indirectement à une seule institution supérieure de contrôle, la Cour des comptes créée en 1807.

Celle-ci était le juge unique de tous les comptes publics, d'abord de ceux de l'Etat, comptabilité financière tenue par le ministère des Finances, comptabilités administratives tenues par les ministères dépensiers, et accessoirement des comptes des collectivités territoriales, seules les plus importantes relevant de l'examen direct de la Cour. Pour les autres, les services locaux du ministère des Finances assuraient l'apurement administratif des comptes, la Cour des comptes conservant une compétence exclusive pour les éléments pouvant aboutir à une mise en cause du comptable et de l'ordonnateur.

La création des 26 chambres régionales et territoriales des comptes¹ (C.R.C.) s'inscrit dans le cadre d'un mouvement général de décentralisation dont l'acte fondateur a été la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions qui constituent les collectivités territoriales de plein exercice.

En application du principe selon lequel "les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus", la loi a supprimé la tutelle administrative et financière que les représentants de l'Etat exerçaient jusqu'alors sur ces collectivités. Elle se traduisait par l'exercice d'un contrôle *a priori* très étendu correspondant en fait à un véritable droit de veto sur leurs actes.

La tutelle administrative a été remplacée par un simple contrôle de légalité exercé par le représentant local de l'Etat: son pouvoir est limité à la capacité de saisir le juge administratif des actes qu'il considère comme irréguliers, ou à négocier des aménagements aux actes en cause.

La tutelle financière a été remplacée par un contrôle budgétaire et financier que met en œuvre l'autorité administrative, mais après l'intervention obligatoire de la juridiction financière locale, la chambre régionale des comptes.

A l'exception des cas d'interventions de ce contrôle budgétaire, les opérations des collectivités locales font l'objet d'un contrôle financier *a posteriori*, après reddition des

¹ La chambre régionale des comptes des Antilles françaises correspond juridiquement à 3 chambres : Guadeloupe, Guyane, Martinique, regroupées fonctionnellement en une institution basée à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe).

comptes. Ce contrôle qui, comme on le verra plus loin, a un caractère juridictionnel, constitue la mission principale des chambres régionales des comptes.

Les chambres régionales des comptes ont été créées en s'inspirant de l'organisation ainsi que des méthodes d'investigation et de jugement de la Cour des comptes.

Le législateur a voulu que le contrôle budgétaire, financier et comptable qui s'exercerait sur des collectivités et établissements publics locaux aux pouvoirs accrus soit confié à des institutions indépendantes constituées de magistrats spécialisés, géographiquement proches de ces collectivités et organismes.

Ainsi furent installées vingt-huit chambres des comptes: une dans chacune des 22 régions métropolitaines ; quatre Outre-Mer : trois, pour les trois départements des Antilles, avec un siège unique en Guadeloupe, et une à Saint-Denis (Ile de la Réunion). La loi référendaire de novembre 1988 a créé une chambre territoriale des comptes en Nouvelle-Calédonie ; depuis 2000, la Polynésie française est le siège d'une deuxième chambre territoriale des comptes. En 2007, dans le cadre d'une réforme en profondeur du droit applicable outre-mer, de nouvelles chambres territoriales des comptes ont été créées pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Plusieurs lois et décrets ont ensuite précisé leurs attributions, les modalités de leur fonctionnement et le statut des magistrats qui les composent. Toutes les chambres régionales (et territoriales) des comptes possèdent la même structure à quelques nuances près.

L'existence d'une chambre régionale des comptes par région (soit 22 CRC pour 22 régions métropolitaines) avait été remise en cause dans le cadre d'un processus de réforme suite à la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 relative à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. En application du décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des chambres régionales des comptes, sept chambres de petite taille avaient finalement été regroupées avec des chambres de plus grande taille. Le territoire métropolitain comptait à partir du 2 avril 2012 15 chambres régionales des comptes avec les implantations territoriales des chambres regroupées. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) conduit à ramener ce nombre à 13 depuis le 1er janvier 2016.

Le contexte

Avant d'énoncer et de présenter l'organisation, le fonctionnement et les compétences des chambres régionales des comptes, il convient de rappeler les règles générales qui gouvernent la gestion des recettes et dépenses publiques de l'Etat comme des collectivités territoriales.

En France, la comptabilité publique repose sur deux grands principes: la séparation institutionnelle des ordonnateurs et des comptables d'une part, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, d'autre part.

Les ordonnateurs sont les chefs de l'exécutif des divers organismes publics: ministres ou chefs des services de l'Etat, présidents ou maires des collectivités locales, présidents ou directeurs des établissements publics nationaux ou locaux.

Les ordonnateurs ont seuls pouvoir d'engager financièrement ou patrimoniallement les collectivités qu'ils administrent. Ils émettent ensuite les ordres d'exécution des recettes et des dépenses des organismes qu'ils dirigent. Ils tiennent une comptabilité administrative de ces organismes, mais ils ne peuvent eux-mêmes effectuer les paiements ou les encaissements prévus par les budgets. Ils sont tenus de passer par l'intermédiaire d'un fonctionnaire (le plus souvent de l'Etat): le comptable public.

Le système français se caractérise donc par l'existence d'un réseau national de comptables publics de l'Etat travaillant pour le compte des collectivités territoriales. Les comptables publics sont seuls habilités à manier les deniers publics c'est-à-dire à recouvrer les créances et payer les dépenses. Ils exécutent et tiennent une comptabilité qui décrit l'ensemble de leurs opérations. Les comptables publics sont responsables sur leurs propres deniers, de la régularité des opérations qu'ils ont prises en charge. Ainsi, ils peuvent être amenés à reverser les sommes payées à tort ou non recouvrées.

En application du principe de séparation des ordonnateurs qui sont des administrateurs, et des comptables, la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables ne peut être mise en œuvre par les responsables des organismes dont ils tiennent les comptes; avec cependant une exception, à l'intérieur des administrations financières (les comptables supérieurs et le Ministre des Finances peuvent, dans le cadre de leurs pouvoirs hiérarchiques, mettre en jeu la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables lorsque ceux-ci - ce qui est la situation la plus fréquente - sont des agents appartenant à l'administration des finances). C'est donc une institution de contrôle indépendante, dont les membres ont les compétences requises, qui est, sous le titre de "juge des comptes", habilitée à statuer sur la régularité des opérations financières et la responsabilité qui en résulte pour le comptable.

Le juge des comptes (la chambre régionale des comptes) a ainsi pour mission traditionnelle le contrôle juridictionnel de l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (établissements publics de coopération intercommunale, lycées, collèges, offices publics d'H.L.M.² ...), ainsi que les comptes des personnes que les chambres ont déclarées comptables de fait (par "comptable de fait", on entend la personne qui manie les fonds publics sans en avoir le droit).

Mais ce n'est pas sa seule attribution; il procède et surtout également à l'examen de la gestion des administrateurs locaux, de même qu'il vérifie les comptes et la gestion des établissements, sociétés, groupements et organismes auxquels les collectivités territoriales apportent un concours financier dépassant un certain seuil fixé par la loi.

Enfin, il intervient aussi par des avis dans le contrôle concomitant des actes budgétaires des collectivités territoriales.

Principaux textes de référence

L'organisation et les règles de procédure des chambres régionales des comptes sont fixées par divers textes législatifs et réglementaires.

² Habitation à loyer modéré. Il s'agit des organismes construisant et gérant l'essentiel du parc de logements sociaux, dénommés depuis 2007 « offices publics de l'habitat ».

Depuis 1994, les dispositions législatives, issues pour l'essentiel des lois du 2 mars et du 10 juillet 1982, sont regroupées dans le Code des juridictions financières.

Les dispositions réglementaires y ont été codifiées par un décret du 14 avril 2000.

Etendue de l'activité de contrôle

Champ de compétence

Sous réserve de certaines exceptions ou compléments, la compétence des chambres régionales des comptes inclut l'ensemble des personnes morales de droit public autres que l'Etat et ses établissements publics. Il s'agit donc des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et des établissements publics de coopération intercollectivités³, des établissements sanitaires et médico-sociaux (maisons de retraite), des établissements scolaires du second degré (collèges et lycées). Toutefois l'apurement administratif par les comptables supérieurs du trésor ou les receveurs particuliers des finances s'exerce pour les collectivités de petite taille et de faible budget, c'est-à-dire les communes de moins de 5 000 habitants ou dont les recettes ordinaires de fonctionnement n'excèdent pas trois millions d'euros et les établissements publics de coopération intercommunale de moins de 10 000 habitants et dont les recettes ordinaires ne dépassent pas 2 millions d'euros. Pour ces petites collectivités, les comptables publics rendent leurs comptes aux comptables supérieurs du trésor dont ils dépendent hiérarchiquement. Si ces derniers constatent des irrégularités dans les comptes, ils peuvent engager devant la chambre régionale des comptes la responsabilité de leurs subordonnés.

Si la compétence des chambres régionales des comptes sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics est obligatoire et de droit commun, il n'en va pas de même pour les autres organismes de la sphère publique relevant le plus souvent du droit privé, mais qui sont dans la dépendance (financière ou administrative) des premières (sociétés d'économie mixte, associations subventionnées ou contrôlées par les collectivités territoriales, notamment dans les domaines de la culture, de l'environnement, du sport, de l'action sociale, du tourisme /...). A leur égard, les chambres régionales des comptes disposent d'un pouvoir de contrôle discrétionnaire, à leur initiative ou à la demande des autorités publiques qualifiées.

La compétence des chambres régionales des comptes est limitée aux établissements publics locaux. En principe, elles ne peuvent donc pas contrôler les établissements publics nationaux, même si ces derniers exercent leurs activités dans le ressort de la région et reçoivent des aides et subventions des collectivités locales.

Toutefois, le Premier Président de la Cour peut, par arrêté, déléguer, aux chambres régionales, le jugement des comptes et l'examen de la gestion d'institutions dont le contrôle relève normalement de la Cour des comptes. Cette procédure est notamment utilisée pour les établissements hospitaliers et pour les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers). Ces délégations sont accordées pour une période

³ Syndicats mixtes, syndicats intercommunaux, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes.

déterminée (en principe cinq ans). La Cour des comptes a le pouvoir d'évoquer, par arrêt, les comptes sur lesquels la chambre régionale des comptes n'a pas statué définitivement.

Pouvoirs

La loi accorde aux chambres régionales des comptes les pouvoirs d'investigations les plus larges sur pièces et sur place, en précisant qu'elles doivent prendre toutes dispositions pour garantir la confidentialité des procédures et le secret sur les informations recueillies.

- le droit de communication

Il est très large et porte sur tous les documents relatifs aux collectivités territoriales et autres organismes soumis à son contrôle. Les magistrats disposent à cet égard des mêmes pouvoirs que les agents des administrations fiscales.

- le pouvoir d'audition

Il permet d'entendre tous les représentants, administrateurs, fonctionnaires, membres des services d'inspection ou de contrôle dont l'audition paraît nécessaire. Ces personnes sont tenues à répondre à la convocation de la Chambre et déliées vis-à-vis d'elle du secret professionnel.

- le pouvoir d'enquête

Pour des enquêtes, la Chambre peut faire appel à des experts désignés par son Président.

Ces pouvoirs peuvent être utilisés indistinctement pour toutes les missions dévolues aux chambres régionales des comptes.

Les chambres régionales ont le pouvoir de sanctionner soit directement, en prononçant des amendes financières plafonnées, à l'égard des comptables qui tardent à produire leurs comptes, soit par la saisine du juge pénal, les personnes qui s'opposeraient à l'exercice de leurs droits et investigations, de communication et d'enquête (délit dit « d'obstacle aux fonctions »).

Les chambres régionales:

- * soit rendent des jugements lorsqu'elles statuent sur les comptes. Ces jugements sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes;
- * soit produisent des documents administratifs, avis et rapports d'observations, dans le cadre de l'examen de la gestion des organismes contrôlés. Sauf exception, le contenu de ces documents ne peut faire l'objet d'un recours. Leurs destinataires sont principalement les autorités des organismes contrôlés. Les collectivités de rattachement de certains organismes, et les ministères de tutelle, par l'intermédiaire du Parquet général de la Cour des comptes, peuvent en être saisies, en tout ou partie.

Types de contrôle

Les missions dévolues aux chambres régionales des comptes sont de trois ordres:

- 1 - le contrôle administratif des budgets (le contrôle budgétaire),
- 2 - le contrôle juridictionnel des comptes et
- 3 - l'examen de la gestion.

Les collectivités et les établissements publics locaux adoptent chaque année leur budget qui prévoit les recettes et autorise les dépenses. Dans certains cas, la chambre régionale des comptes peut être amenée à émettre des avis sur les conditions d'adoption et de mise en œuvre de ce budget: c'est le contrôle des actes budgétaires, dont la caractéristique est d'être un contrôle " contemporain ", préalable ou concomitant à l'adoption des actes budgétaires. Mis en œuvre *a posteriori*, le contrôle sur les conditions d'exécution des budgets est double : la chambre régionale des comptes se prononce par jugements sur la régularité des comptes, c'est le contrôle juridictionnel. Par ailleurs, elle présente des observations sur la gestion de l'ordonnateur, c'est l'examen de la gestion.

Le contrôle des actes budgétaires

Le législateur a conféré aux chambres régionales une fonction originale, le contrôle budgétaire. Cette expression recouvre des interventions prévues pour contribuer au redressement de situations caractérisées par une défaillance grave dans l'exercice - par la collectivité - de ses compétences budgétaires et financières. Le contrôle budgétaire est une mission exercée en amont du contrôle juridictionnel des comptes. Dans cette attribution, la Chambre formule un avis circonstancié qu'elle adresse au préfet, représentant de l'Etat; c'est ce dernier qui prend les mesures de régularisation ou de redressement nécessaires, mais il ne peut le faire qu'après avoir recueilli cet avis préalable de la Chambre.

Ainsi héritières de la tutelle financière exercée jusque là par le préfet, les chambres régionales des comptes exercent le contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales dans quatre cas principaux :

1. Le budget n'a pas été voté dans les délais légaux.

Les collectivités locales votent, en principe, leur budget avant le début de l'exercice, mais la loi fixe une date limite: le 31 mars. Lorsque le préfet constate qu'une collectivité n'a pas adopté son budget avant cette date, il saisit la chambre régionale des comptes en vue de l'élaboration d'un document budgétaire.

La saisine de la Chambre par le préfet dessaisit l'organe délibérant (conseil municipal, conseil général, conseil régional, etc.) de son pouvoir budgétaire.

La Chambre élabore un projet de budget en s'inspirant, éventuellement, du projet de budget non adopté s'il existe et en ne retenant, au niveau des dépenses, que les seules dépenses obligatoires et celles indispensables à la continuité des services. Au vu de ce projet, le Préfet règle le budget de la commune et le rend exécutoire. Un dispositif similaire est appliqué aux collectivités nouvelles dont c'est le premier budget.

2. Le budget a été voté en déséquilibre.

La loi définit la notion d'équilibre en précisant qu'il doit s'agir d'un équilibre réel. Le cas n'est pas rare, en effet, où un équilibre apparent dissimule un déséquilibre réel (sur-évaluation de recettes, sous-évaluation de dépenses). Le préfet doit saisir la chambre des comptes lorsque le budget a été voté en déséquilibre. La Chambre constate le déséquilibre et propose les mesures nécessaires au redressement. Si ces mesures ne sont pas acceptées par la collectivité, la procédure se poursuit jusqu'au "règlement" administratif du budget par le préfet comme ci-dessus. Si la Chambre constate qu'il y a équilibre, elle notifie sa décision au préfet, qui est lié par elle.

Si un accroissement des recettes devient inéluctable, l'augmentation des impôts locaux est généralement la dernière solution envisagée.

3. Le déficit du compte administratif.

Lorsque l'arrêté des comptes communaux fait apparaître, dans l'exécution du budget communal, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement, s'il s'agit de communes de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes propose les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Lorsque le budget d'une commune a fait l'objet de telles mesures de redressement, le préfet transmet à la chambre régionale des comptes le budget afférent à l'exercice suivant.

Dans les trois cas évoqués précédemment, si le préfet s'écarte des propositions formulées par la Chambre, il doit expressément motiver cet écart. Dans le cadre du contrôle budgétaire, la Chambre n'a qu'un rôle consultatif: son avis ne lie pas le préfet dont la décision peut s'en écarter à condition d'être motivée, sauf équilibre constaté.

4. Une dépense obligatoire n'a pas été budgétisée.

Contrairement aux trois cas précédents de contrôle budgétaire dans lesquels le droit de saisine est réservé au préfet, toute personne qui a intérêt (notamment le créancier -par exemple, une entreprise- qui s'estime créancière d'une collectivité) peut saisir la Chambre dans l'hypothèse où les crédits permettant d'acquitter une dépense obligatoire n'ont pas été prévus dans le budget afin que celle-ci constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget et mette en demeure la collectivité ou l'organisme concerné de procéder à cette inscription ou, le cas échéant, demande au préfet l'inscription d'office des crédits.

La Chambre vérifie d'abord le caractère obligatoire de la dépense, puis propose les modifications budgétaires nécessaires à son paiement.

Si ces modifications entraînent un déséquilibre budgétaire, la Chambre doit veiller à rétablir cet équilibre.

5. Le législateur a prévu quelques autres cas de contrôle sur saisine :

* **Le contrôle des délibérations des établissements publics de santé (hôpitaux) :** le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation peut saisir la Chambre de

délibérations dont il estime qu'elles entraînent des dépenses de nature à menacer l'équilibre budgétaire de l'établissement. Sur avis conforme de la Chambre, il peut annuler la délibération ainsi mise en cause.

- * **L'examen des conventions de marché ou de délégations de services publics locaux** : cet examen intervient à la demande du représentant de l'Etat ou de l'autorité territoriale qualifiée (maire, président de la région, etc.).

Les cas de rejet d'un compte administratif, de non-paiement d'intérêts moratoires, portent à plus d'une douzaine le nombre de cas possibles de tels contrôles.

6. Procédure

La Chambre régionale des comptes a, en principe, un mois pour statuer, mais la procédure - même enfermée dans un court délai - doit être contradictoire et transparente.

En cas de budget non voté, son projet budgétaire est transmis au préfet qui le rend exécutoire par arrêté préfectoral.

Dans les autres cas de contrôle budgétaire, l'avis de la Chambre est notifié à l'organe délibérant. Si celui-ci ne l'adopte pas dans le délai fixé, la Chambre notifie un nouvel avis au préfet, qui le rendra exécutoire par voie d'arrêté.

Les avis et décisions rendus en matière budgétaire par une chambre régionale des comptes ne sont notifiés qu'au préfet (ou à la personne intéressée) qui l'a saisie et à l'organisme concerné, sauf dans le cas du budget non voté dans les délais où l'avis rendu par la Chambre doit être publié par affichage.

N'étant pas des actes juridictionnels, les avis rendus par la Chambre en matière budgétaire ne sont donc pas susceptibles d'appel devant la Cour des comptes. Ce sont les décisions prises par l'autorité administrative au vu de ces avis qui peuvent être attaquées devant les tribunaux administratifs⁴.

Le contrôle juridictionnel des comptes

C'est parce qu'elles jugent les comptes des collectivités locales que les chambres régionales des comptes constituent des juridictions. Cette mission historique est donc déterminante puisqu'elle justifie le caractère juridictionnel des chambres, qui fonde leur indépendance et leur impartialité.

Pourtant des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁵ ont remis en cause les caractéristiques des procédures juridictionnelles devant les juridictions financières, contestant leur caractère équitable pour le justiciable et critiquant leur longueur excessive. Dès 2006, les juridictions financières françaises ont fait évoluer leurs pratiques procédurales. La loi du 28 octobre 2008 et ses décrets d'application du 19

⁴ Sauf dans le cas où l'avis de la Chambre met fin à la procédure. En pareil cas, l'avis de la Chambre peut être porté devant le tribunal administratif.

⁵ Voir notamment CEDH, 7 octobre 2003 et 1^{er} juin 2004, *Richard-Dubarry c/France* ; CEDH 12 avril 2006, *Martinie c/France*.

décembre 2008 ont refondu entièrement ces procédures pour les mettre en conformité avec les stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Cette réforme de grande ampleur a eu trois objectifs :

- Clarifier les modalités d'ouverture de l'instance, ce qui se traduit notamment par la suppression de l'auto-saisine de la formation de jugement et par la séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement ; l'ouverture de l'instance est de la compétence exclusive du ministère public ;
- Accélérer les procédures : dans les cas où l'instruction ne donne pas lieu à procédure contentieuse, il est statué sur la situation du comptable par une « ordonnance de décharge » délivrée par un juge unique et non plus par un jugement rendu collégalement ; en cas de procédure contentieuse, la règle du « double arrêt » (provisoire, puis définitif) est supprimée, la juridiction s'exprimant par un seul jugement ;
- Renforcer l'équilibre de la procédure contentieuse, en ouvrant davantage le débat contradictoire aux parties, en généralisant l'audience publique, et en excluant le rapporteur et le ministère public du délibéré.

Le contrôle juridictionnel des comptes s'exerce sur la base de trois grands principes :

1. Les chambres jugent les comptes et non pas les comptables.

Elles ne jugent jamais les ordonnateurs⁶, sauf si ceux-ci sont déclarés comptables de fait.

Les personnes qui encaissent irrégulièrement des recettes destinées à une collectivité publique ou qui extraient des deniers publics par le biais de mandats fictifs ("caisses noires", associations para-administratives, "fausses factures"...) s'exposent, en effet, à être déclarées "comptables de fait" par le juge des comptes. Elles devront alors rendre compte de l'emploi des deniers indûment maniés, justifier l'utilité publique des dépenses ainsi faites, reverser sur leurs deniers personnels celles qui ont été rejetées par le juge. Elles pourront, au surplus, être condamnées à une amende financière dont le montant peut atteindre celui des sommes irrégulièrement maniées.

Le code des juridictions financières énonce clairement dans son article L.211-1 le principe du contrôle juridictionnel : “ La chambre régionale des comptes juge, dans son ressort, l'ensemble des comptes des comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ”.

Le contrôle juridictionnel est un contrôle de régularité des opérations faites par les comptables publics, tant en recettes qu'en dépenses. Cette procédure est d'ordre public, les chambres régionales des comptes réglant et apurant les comptes par des décisions juridictionnelles, que des irrégularités aient été révélées ou non. L'objet du contrôle est de vérifier non seulement que les comptes sont réguliers, mais aussi que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer notamment quant à l'origine et

⁶ Voir plus loin à propos de la Cour de discipline budgétaire et financière.

au montant des recettes et des dépenses et n'a pas, par négligence, porté préjudice à la collectivité. Ces vérifications s'opèrent sur pièces et sur place.

Les chambres régionales des comptes rendent leurs décisions juridictionnelles après une procédure contradictoire au terme de laquelle elles donnent décharge au comptable (absence de manquement ou manquement constaté n'ayant pas conduit à un préjudice financier pour la collectivité) ou éventuellement le mettent en débet, c'est-à-dire lui imposent de reverser la somme en cause à la collectivité lorsque, du fait du manquement, celle-ci a subi un préjudice financier.

Ces décisions juridictionnelles sont susceptibles d'appel devant la Cour des comptes. Les arrêts rendus en appel par celle-ci peuvent, comme tous les autres arrêts, donner lieu à pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

Les règles du « procès équitable », telles que définies à l'article 6-1 de la Convention européenne des droits de l'homme et interprétées par la Cour européenne, s'appliquent à la mise en débet de tous les comptables, en première instance comme en appel. Une audience publique est organisée avant toute mise en débet (ou tout jugement d'un appel portant sur un débet). Le rapport ainsi que les conclusions du Ministère public sont communicables aux parties avant l'audience. Le rapporteur et le représentant du Ministère public ne peuvent ni participer ni assister au délibéré.

2. Les comptables publics des collectivités territoriales doivent obligatoirement rendre leurs comptes à la chambre territorialement compétente.

Cette obligation constitue l'une des bases du système français de comptabilité publique. En s'y soustrayant, le comptable public se rend passible d'une amende financière prononcée par la Chambre sur réquisition du procureur financier⁷.

L'obligation de rendre compte concerne tous les comptables publics des collectivités territoriales ainsi que des établissements publics qui leur sont rattachés ou qui sont dotés d'un comptable public.

Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième⁸ année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations. Dès lors qu'aucune charge provisoire ou définitive n'a été notifiée dans ce délai à son encontre, le comptable est déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné. Dans le cas où le comptable est sorti de fonction au cours dudit exercice et si aucune charge définitive

⁷ Parmi les modifications apportées par un décret du 19 décembre 2008 (Journal Officiel du 26 décembre 2008), figure le changement d'appellation des commissaires du Gouvernement. Désormais, les représentants du ministère public dans les chambres des comptes sont qualifiés de "procureurs financiers".

⁸ Le délai de prescription fixé à six ans par la loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 modifiant le régime de la responsabilité des comptables publics a été réduit à cinq ans par la loi du 28 octobre 2008. Cette réduction offre une meilleure sécurité juridique aux comptables publics et évite des mises en cause tardives.

n'existe ou ne subsiste à son encontre dans le même délai pour l'ensemble de sa gestion, il est réputé quitte de cette gestion⁹.

Autrement dit, la décharge et le quitus seront automatiquement acquis au comptable à l'issue du délai de prescription, sans que celle-ci n'ait à être constatée par le juge. Cette modification du régime de responsabilité, introduite en 2004 par le législateur, simplifie la situation personnelle du comptable et l'autorise, par le seul effet de l'écoulement du temps et sans avoir à attendre qu'intervienne une décision juridictionnelle, à lever les sûretés constituées lors de son entrée en fonction.

3. Les chambres régionales des comptes se prononcent, sous réserve du jeu de la prescription précitée, sur les comptes ainsi rendus en déchargeant les comptables publics ou en les rendant débiteurs à hauteur des manquants constatés.

Les rapports d'examen des comptes à fin de jugement sont communiqués au procureur financier. L'avis du ministère public est déterminant :

- S'il conclut à l'absence de charge, le comptable pourra être déchargé de sa gestion par une simple ordonnance rendue par le président de la formation de jugement ou son délégué ;
- Si, à l'inverse, le ministère public conclut à l'existence de charges, il prend un réquisitoire, communiqué au comptable concerné afin que celui-ci sache ce qui lui est reproché et puisse organiser sa défense avant tout jugement. A compter de ce réquisitoire, la procédure devenue contentieuse est pleinement contradictoire : l'instruction repose sur des échanges avec le comptable, par écrit et, s'il le demande, par oral. La juridiction ne rendra un jugement qu'à l'issue de cette instruction contradictoire, après la rédaction par le rapporteur d'un rapport à fin de jugement et au vu des conclusions du ministère public.

Le jugement, rendu après une audience publique, soit décharge le comptable de sa gestion s'il s'est régulièrement acquitté de sa tâche de contrôle et de paiement ou si le manquement constaté n'a pas occasionné un préjudice (jugement de décharge et de quitus, s'il est sorti de fonction), soit le met en débet, c'est-à-dire le condamne à verser de ses propres deniers dans la caisse de la collectivité le montant des sommes qu'il n'a pas encaissées ou qu'il a payées à tort.

En outre, le juge des comptes a désormais le pouvoir d'apprécier la circonstance consécutive de la force majeure qui constitue une cause exonératoire de responsabilité.

Deux types de recours sont possibles contre les décisions juridictionnelles des chambres régionales des comptes :

a). La révision.

Elle peut être demandée par:

- le comptable qui, par exemple, a retrouvé les justifications manquantes,
- la Chambre elle-même,

⁹ Article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 modifiée.

- le procureur financier qui peut agir, soit sur sa demande propre, soit sur demande du préfet ou de la collectivité locale concernée.

La révision peut intervenir sans considération de délai.

b). L'appel.

La Cour des comptes est juge d'appel des jugements et des ordonnances rendus par les chambres régionales des comptes.

La faculté d'appeler appartient:

- au comptable ou à ses ayants droits,
- au représentant légal de la collectivité intéressée,
- au contribuable de cette collectivité dûment autorisé par le tribunal administratif,
- au procureur financier près la chambre régionale,
- au procureur général près la Cour des comptes.

L'appel doit intervenir obligatoirement dans un délai de deux mois à compter de la notification du jugement ou de l'ordonnance de décharge. Une innovation notable de la réforme intervenue en 2008 résulte du principe selon lequel les appels des jugements prononçant un débet ou une amende ont un caractère suspensif. C'est la première fois qu'un tel principe est posé, s'agissant d'une juridiction de l'ordre administratif. Une simplification appréciable de ces procédures devrait en résulter.

La Cour statue par un ou plusieurs arrêts sur la recevabilité du recours et, s'il y a lieu, sur le fond de l'affaire. Un pourvoi en cassation peut être introduit auprès du Conseil d'Etat.

Le contrôle de la gestion

Même si les membres des juridictions financières exercent principalement une mission non juridictionnelle – l'examen de la régularité et de la performance de la gestion publique locale – leur qualité de magistrat leur permet de réaliser cette mission en toute indépendance. Elle est devenue, de fait, la mission principale des chambres régionales des comptes.

1. Nature des investigations

La loi dispose que les Chambres "examinent la gestion" des collectivités territoriales. La loi du 21 décembre 2001 a donné une définition de l'examen de la gestion, ainsi libellée : *"L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations"*.

Les Chambres ont concrètement à s'assurer de la régularité d'ensemble des recettes et des dépenses et de la probité de l'action publique. Cependant, le contrôle de la gestion porte non seulement sur la régularité de la gestion de l'ordonnateur ou du dirigeant, mais aussi sur l'économie, l'efficacité, et l'efficacité de la gestion sous la seule réserve de l'opportunité des objectifs. Il s'agit-là d'un "audit de régularité" général qui dépasse celui

financier et comptable exercé en forme juridictionnelle et s'élargit en un audit de la "bonne gestion".

Alors que la Chambre peut contraindre le comptable par jugement à supporter personnellement les conséquences pécuniaires d'une irrégularité, elle n'a aucun pouvoir sur l'ordonnateur. Elle porte à sa connaissance des observations sur sa gestion, observations qui au stade définitif deviennent publiques après avoir été présentées devant l'assemblée délibérante de l'institution concernée. Depuis la loi du 21 décembre 2001 les "*rapports d'observations définitives*" des chambres régionales des comptes sont obligatoirement accompagnés des réponses écrites des dirigeants et anciens dirigeants concernés, reçues dans le délai d'un mois à compter de la notification du rapport d'observations.

Les Chambres examinent, outre la gestion des collectivités territoriales, celle des hôpitaux et des établissements d'enseignement.

Elles peuvent ainsi apprécier, non pas l'opportunité des choix politiques des assemblées délibérantes des organismes de leur ressort, mais la sincérité des comptes, l'équilibre financier des opérations et des gestions, l'économie des moyens mis en oeuvre, les résultats obtenus par comparaison avec ces moyens et les effets des actions conduites: leur compétence s'étend ainsi à la qualité de la gestion et peut les conduire dans la voie de l'"évaluation", dans les limites de leurs pouvoirs, des politiques publiques locales.

2. Le contrôle de certains organismes non assujettis aux règles de la comptabilité publique.

Les Chambres, de leur propre initiative, peuvent appeler à leur contrôle des organismes privés tels que les organismes subventionnés par des collectivités ou établissements publics locaux (associations) ou des entreprises (sociétés d'économie mixte), dont le capital est détenu totalement ou majoritairement par ces collectivités, ou établissements publics locaux dont les instances dirigeantes sont majoritairement composées de représentants des collectivités publiques.

Le contrôle porte sur les comptes et la gestion, mais les comptes ne sont pas "jugés" puisqu'ils ne sont pas tenus par un comptable public. Il s'effectue principalement sur place.

Depuis 1995, les Chambres peuvent aussi contrôler le compte que doit produire le délégataire de service public (par exemple : l'entreprise qui a la concession ou l'affermage d'un service public local d'adduction d'eau, d'assainissement, d'évacuation des déchets ménagers, etc.) à l'autorité délégante. Ce compte retrace les opérations réalisées pour l'exécution du service délégué.

Les observations qui en découlent sont portées à la connaissance de l'organisme contrôlé, de la collectivité (et de son assemblée délibérante) ou de l'établissement public intéressé, du représentant de l'Etat (Préfet). Elles peuvent être, en cas de besoin, communiquées aux administrations ou juridictions compétentes.

L'importance des activités d'intérêt général, voire des missions de service public qui sont confiées à des associations subventionnées, celle des opérations confiées à des

sociétés d'économie mixte, pour notamment la réalisation de zones d'activité, de logements ou d'équipements publics, le fonctionnement de services industriels et commerciaux, des prestations de services font qu'une part accrue de l'activité de vérification des chambres porte sur ces organismes de droit privé.

Ces vérifications d'organismes privés peuvent aussi être faites sur "demande motivée" du représentant de l'Etat dans la région ou le département ou de l'autorité territoriale (par exemple du maire, s'agissant d'une commune).

Les règles de contradiction et de communication de droit commun sont applicables aux vérifications effectuées et à leurs suites.

Liens avec les autres institutions de contrôle

Les chambres régionales des comptes sont des institutions *sui generis*: ce sont des services de l'Etat, déconcentrés mais indépendants, dont les membres ont le statut des magistrats. Avec la Cour des comptes, elles constituent les juridictions financières. Sous réserve des procédures d'appel, uniquement dans ses activités juridictionnelles, chaque Chambre règle librement les conditions d'exercice de ses activités de contrôle au sein de son domaine de compétence. La gestion des personnels et des moyens affectés aux juridictions financières est assurée dans le cadre d'un système institutionnel qui articule étroitement la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Ainsi les présidents des chambres régionales proviennent de la Cour des comptes ou, issus des chambres elles-mêmes, deviennent ès qualités membres de la Cour des comptes. De même, dans chaque chambre régionale des comptes, un ou plusieurs procureurs financiers, choisis parmi les magistrats de la Chambre, exercent les fonctions du ministère public: ils sont les correspondants du Procureur Général près la Cour des comptes (c'est-à-dire qu'ils représentent l'Etat au sein de la Chambre). Ils ont notamment pour tâche de promouvoir l'unité de la jurisprudence.

Les liens entre les chambres régionales et la Cour des comptes sont institutionnalisés à travers le conseil supérieur des chambres régionales des comptes présidé par le Premier Président de la Cour. Le Conseil est compétent pour ce qui touche à la carrière des magistrats et au fonctionnement des Chambres.

Le Procureur général près la Cour des comptes oriente et harmonise l'action des procureurs financiers près les chambres régionales des comptes.

Des réunions périodiques rassemblent le Premier Président de la Cour des comptes et l'ensemble des présidents de Chambre. La collaboration des chambres régionales des comptes entre elles et avec la Cour prend notamment la forme d'enquêtes dites "horizontales" qui associent plusieurs chambres régionales et, dans certains cas, une ou plusieurs Chambres de la Cour. Un Bureau de liaison et une commission des méthodes coordonnent enquêtes et méthodes communes à la Cour et aux chambres régionales.

La délimitation des compétences n'empêche pas la prestation de services réciproques dans l'intérêt même des missions respectives des chambres régionales et de la Cour des comptes. Il en est ainsi notamment en matière de documentation et de formation.

Procédures de contrôle

Très schématiquement, les méthodes de travail de l'institution sont les suivantes : tout d'abord, la Chambre arrête en toute indépendance son programme de travail annuel.

Pour l'exécution de ce programme, le Président attribue à chaque magistrat un certain nombre d'affaires. Celui-ci les instruit, seul ou en équipe, aidé par un ou plusieurs assistants de vérification, c'est-à-dire qu'il examine les comptes de l'organisme concerné, se rend sur place, réunit les éléments qui lui semblent nécessaires en usant des pouvoirs d'investigations dont il dispose.

Dans le cadre des directives générales aux juridictions financières ou particulières à la formation à laquelle il appartient, le rapporteur a la pleine responsabilité de la conduite de l'instruction. Au terme de celle-ci, il dépose son rapport. Celui-ci expose les constatations et les propositions du rapporteur à la formation de délibéré : sur tel point, enjoindre au comptable public de reverser les sommes payées à tort; sur un autre point, écrire au maire ou encore saisir le parquet judiciaire lorsqu'il estime qu'il y a présomption de faute pénale, etc.

Le rapport est transmis au procureur financier qui dépose ses "conclusions", c'est-à-dire formule un avis sur les propositions faites par son collègue rapporteur.

Le rapport est examiné par une formation collégiale : assemblée plénière ou restreinte de la Chambre ou section. Le rapporteur expose l'affaire qu'il a instruite ; il participe au délibéré sauf en matière juridictionnelle. Le « réviseur » est un magistrat, membre de la formation de jugement, qui ne peut être désigné qu'après la clôture de l'instruction et ne prend donc pas part à celle-ci, chargé d'éclairer ses collègues et d'élaborer le projet de décision juridictionnelle sur lequel ils délibèrent. La Chambre se prononce, si nécessaire, par un vote, le président n'ayant pas de voix prépondérante ; le nombre de conseillers, y compris le président, doit donc impérativement être impair.

En règle générale, l'audience au cours de laquelle est examiné un rapport de contrôle n'est pas publique; ni le comptable, ni les autres parties intéressées n'y sont admis. Toutefois les audiences consacrées à la détermination des charges, des amendes infligées à des comptables de droit et celles relatives aux jugements de gestion de fait, sont publiques et satisfont aux exigences du « procès équitable ». C'est pourquoi des mécanismes sont prévus afin d'assurer la contradiction indispensable à toute bonne justice.

Aux termes de la loi, toutes les procédures conduites par ou devant la chambre des comptes doivent l'être selon une procédure contradictoire. La contradiction, qui peut prendre plusieurs formes, intervient aux diverses étapes de la procédure. En matière de contrôle de la gestion, un entretien "préalable" entre le rapporteur et l'ordonnateur concerné a lieu avant l'envoi de toute observation écrite émanant de la Chambre: cet entretien permet de présenter à l'autorité "contrôlée" les propositions d'interventions que le magistrat instructeur envisage.

Les "rapports d'observations provisoires¹⁰", transmis à l'ordonnateur après délibération de la Chambre, lui font connaître les observations, questions, remarques qu'elle juge utile de porter à sa connaissance. Ils ont un caractère à la fois confidentiel et provisoire: le destinataire est mis en demeure d'y répondre avant qu'elles soient arrêtées définitivement par la Chambre.

Cette réponse peut être accompagnée d'une demande d'audition. Lorsqu'une tierce personne est mise en cause, elle reçoit l'extrait des observations la concernant, peut y répondre et solliciter aussi une audition.

Le "rapport d'observations définitives" intervient à l'issue d'un nouveau délibéré collégial, au vu des réponses faites; il peut reprendre les observations initiales ou s'en écarter du fait des explications fournies et des événements nouvellement intervenus.

Lorsque se sont succédé plusieurs ordonnateurs au cours de la période examinée, chacun de ceux en fonction au moment des faits relevés est invité à apporter une réponse écrite au rapport d'observations provisoires.

Le caractère contradictoire de la procédure vaut aussi pour les comptables. Aucune charge à l'encontre du comptable ne peut être arrêtée sans l'intervention préalable d'une audience publique.

L'EXAMEN DE LA GESTION (après la loi du 21 décembre 2001)

- * *Instruction par le magistrat sur pièces et sur place*
- * *Entretien préalable de l'ordonnateur avec le magistrat rapporteur*
- * *Rapport d'instruction*
- * *Délibéré de la chambre régionale des comptes*
- * *Rapport d'observations provisoires (confidentielles) à l'ordonnateur + extraits aux personnes concernées*
- * *Réponses de l'ordonnateur et des autres personnes concernées et auditions éventuelles*
- * *Délibéré de la chambre régionale des comptes*
- * *Rapport d'observations définitives*
- * *Réponse écrite de l'ordonnateur et, le cas échéant, de son ou ses prédécesseurs*
- * *Notification de l'ensemble (rapport définitif + réponses) à l'ordonnateur pour présentation à la prochaine séance de l'assemblée délibérante*
- * *L'ensemble est alors communicable au public*

¹⁰ Depuis la loi du 21 décembre 2001, le terme "lettre d'observations" est remplacé par celui de "rapports d'observations" provisoires puis définitives.

Destinataires des suites

Les rapports d'instruction rédigés par les magistrats constituent des documents confidentiels, sauf en matière juridictionnelle (v. ci-dessus). Ils ne font l'objet d'aucune communication à l'extérieur des Chambres.

Les destinataires principaux des observations formulées à l'issue de l'examen des rapports de contrôle sont:

1°) L'exécutif, (le maire, le président du conseil général) puis l'assemblée de la collectivité territoriale contrôlée ou le dirigeant de l'organisme contrôlé (Président de l'association) et dans ce deuxième cas - et pour les observations définitives - la collectivité territoriale dont il dépend.

2°) La Cour des comptes.

Les Chambres peuvent faire parvenir par l'intermédiaire du procureur financier, des observations "administratives" au Parquet de la Cour des comptes en vue d'éventuelles interventions auprès des ministres, alertés sur les problèmes posés par l'application de certains textes. Elles peuvent en suggérer, le cas échéant, la réforme par voie de référés du Premier Président de la Cour des comptes ou de lettres de son Procureur Général (dites « communications du Procureur général »).

Les rapports publics annuel ou particulier de la Cour des comptes, qui sont alimentés par les observations des chambres régionales des comptes, sont remis au Président de la République et au Parlement. Ils sont publiés au Journal officiel et largement repris par les médias.

3°) Le Préfet concerné, pour les rapports d'observations définitives et les avis en matière de contrôle budgétaire.

4°) L'administrateur général des finances publiques dans le département (supérieur hiérarchique du comptable) pour les jugements sur les comptes présentés par ses subordonnés.

5°) Les Chambres peuvent faire parvenir des observations "administratives" aux représentants locaux de l'Etat, généralement par l'intermédiaire du procureur financier (services fiscaux, etc.)

6°) La justice pénale

La Chambre peut être amenée à transmettre une affaire au Parquet d'une Juridiction pénale, si à l'occasion d'un contrôle elle a décelé des faits susceptibles d'être qualifiés de délits (ingérence, corruption, octroi d'avantage injustifié en matière de commande publique, ...) ou de crimes (faux en écriture publique commis par une autorité publique). C'est le procureur financier exerçant auprès de la Chambre les fonctions de ministère public, qui communique ce dernier au Parquet judiciaire soit après délibération, soit, en cas d'urgence, directement en application du Code de procédure pénale.

7°) La Chambre peut aussi déférer devant la Cour de discipline budgétaire et financière¹¹, près la Cour des comptes, les ordonnateurs non élus qui ont enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes relevant de leur compétence. Deux motifs permettent aussi la mise en cause des élus : inexécution des décisions de justice, emploi irrégulier et abusif du droit de réquisition du comptable public ; cette disposition est importante car elle constitue la première dérogation au principe longtemps absolu du caractère exclusivement politique, hors incidence civile ou pénale, de la responsabilité des élus à raison des mandats qu'ils exercent. Toutefois les cas d'affaires soumises en ce domaine à la Cour de discipline budgétaire et financière sont rarissimes.

8°) L'assemblée des collectivités contrôlées.

Les rapports d'observations définitives doivent être portés à la connaissance de l'assemblée délibérante de l'organisme contrôlé lors de sa première réunion consécutive à l'envoi du rapport assorti des réponses (v. encadré). Par cette publicité, le citoyen pourra prendre connaissance des observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme. Toutefois, toute publicité d'observation définitive est prohibée dans une période de trois mois avec les élections locales (loi du 21 décembre 2001).

Communicabilité et publication des suites des contrôles

L'opinion publique, enfin, est informée. L'initiative de la diffusion des rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes revient aux destinataires principaux des rapports, c'est-à-dire aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics locaux. Mais il existe un libre accès au contenu des décisions définitives suite au contrôle, c'est-à-dire les jugements sur les comptes et les rapports d'observations définitives sur la gestion des ordonnateurs : ils sont disponibles sur simple demande, accessibles sur CD-ROM, et, pour les rapports les plus récents, sur le serveur Internet des juridictions financières (www.ccomptes.fr).

Moyens

Crédits

Les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des Chambres sont inscrits au budget de l'Etat, depuis 2006 dans un programme budgétaire autonome géré par le Premier président de la Cour des comptes¹². Leur gestion est assurée soit centralement par la Cour des comptes, soit localement par les présidents de chambre qui ont la qualité d'ordonnateur secondaire.

¹¹ Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée, aujourd'hui codifiée (livre III du Code des juridictions financières).

¹² Programme n° 164.

Personnel

Les Chambres sont constituées de magistrats (président, procureurs financiers, conseillers), de rapporteurs extérieurs parfois, d'assistants de vérification et de personnels administratifs.

Le président de la Chambre est nommé par décret du Président de la République sur proposition du Premier Président de la Cour des comptes après avis du Conseil supérieur des chambres régionales des comptes et de la commission consultative de la Cour des comptes. C'est un magistrat de la Cour des comptes. Il est chargé de la direction générale de la Chambre. Il détermine le programme de vérification après avis du ministère public et répartit les travaux entre les magistrats. Il préside les séances et prend part aux votes, mais sans détenir de voix prépondérante. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par le doyen des magistrats.

Le président de section organise les travaux de la section qu'il préside. Il participe à l'élaboration du programme annuel des travaux et propose la répartition des travaux entre les magistrats et les autres rapporteurs de sa section. Il fixe l'ordre du jour et préside les séances de la section, sans voix prépondérante. Il prend les dispositions nécessaires à son fonctionnement. Il rend compte au président de la Chambre de l'exécution et du suivi des travaux attribués aux magistrats et aux rapporteurs de la section. Il définit les tâches des assistants de vérification affectés à sa section. Il peut signer aux lieu et place du président de la chambre régionale des comptes, après avoir reçu délégation à cette fin, les actes, jugements, avis, décisions ou observations. En cas d'empêchement, le président de section est remplacé par le magistrat de sa section, présent à la chambre régionale des comptes, le plus ancien dans le grade le plus élevé.

Les premiers conseillers et conseillers de chambre régionale des comptes constituent un corps de magistrats inamovibles dont le statut est fixé par une loi du 10 juillet 1982. Ce corps est recruté à la sortie de l'E.N.A. (Ecole nationale d'administration) ou au tour extérieur. Des concours exceptionnels, en outre, sont organisés depuis 2012. Les nominations sont prononcées par décret du Président de la République. Les nominations dans les différents grades ainsi que les mutations (affectation à une Chambre particulière) sont prononcées par décret simple. A l'exception de celui d'entre eux qui se trouve délégué dans les fonctions de procureur financier, les conseillers ont pour mission de mener les vérifications qui leur sont confiées, et de délibérer de tous rapports.

Le procureur financier est un premier conseiller délégué dans les fonctions du ministère public près de la Chambre. Il veille à la production des comptes, défère à la Chambre les opérations présumées constitutives de gestion de fait, rend des conclusions sur les rapports, en vue notamment de promouvoir l'unité de la jurisprudence. Il requiert les amendes dans les cas prévus par la loi, assiste aux séances et peut adresser, à la demande de la juridiction, des communications aux responsables des organismes contrôlés ainsi qu'au représentant de l'Etat et aux chefs des services extérieurs. A la différence des magistrats du siège, il n'est pas inamovible.

Les assistants de vérification participent aux travaux de contrôle sous la responsabilité des magistrats. Ils appartiennent à des corps administratifs des juridictions financières ou sont recrutés, par détachement, au sein des diverses administrations publiques. Ils

sont nommés par le Premier Président de la Cour des comptes sur proposition du Président de Chambre. Leur rôle est essentiel puisqu'ils engagent l'examen des pièces justificatives de recettes et de dépenses, décèlent des irrégularités ou des anomalies de gestion et proposent au magistrat les suites qui pourraient convenir compte tenu d'une analyse juridique et de la prise en compte des circonstances de fait.

Les services administratifs de la Chambre sont, sous l'autorité du président, dirigés par le secrétaire général: ils comprennent le greffe, les archives, la documentation et le secrétariat.

Les chambres régionales sont organisées en sections, unités de jugement dont le nombre varie selon leur taille (de 1 à 8).

La Cour des comptes est chargée d'une mission permanente d'inspection des chambres régionales des comptes.

L'Europe et les chambres régionales des comptes

Treize chambres régionales des comptes¹³, au début en particulier les chambres frontalières, ont noué des liens avec leurs homologues européens qui contrôlent les collectivités locales.

Cette ouverture internationale s'accroît. D'une part, des traités ou conventions internationaux récents ont prévu le contrôle d'organismes de coopération transfrontalière avec l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, l'Italie notamment. D'autre part, les deniers publics deviennent chaque jour davantage des deniers en provenance des fonds communautaires. Dans la mesure où ces fonds, dans leur majorité, sont versés à des organismes publics et dépensés par eux, leur contrôle relève de la compétence de la Cour des comptes des Communautés européennes, ce qui incite à des liaisons de plus en plus fréquentes entre cette institution communautaire et les juridictions financières.

* *
*

En conclusion, l'efficacité des chambres régionales des comptes repose sur leur statut de "juridiction", avec toutes les obligations et les garanties qui s'y attachent : indépendance des magistrats, collégialité des décisions, respect des règles de procédure et, en particulier, du principe de contradiction. Cette efficacité est aussi le résultat du travail sur le terrain auprès des organismes contrôlés par les magistrats et leurs assistants. Pour toutes ces raisons, et par la qualité de leurs équipes à tous les échelons (magistrats, assistants de vérification, personnels administratifs), les chambres régionales des comptes ont su s'ancrer dans le paysage institutionnel local.

¹³ CRC d'Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine ; CRC d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes ; CRC d'Auvergne, Rhône-Alpes ; CRC de Basse-Normandie, Haute-Normandie ; CRC de Bourgogne, Franche-Comté ; CRC de Bretagne ; CRC du Centre-Val de Loire ; CRC de Corse ; CRC d'Île-de-France ; CRC de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ; CRC de Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; CRC des Pays de la Loire ; CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur.