

DROIT DES FINANCES PUBLIQUES

Séance 7 - Le contrôle de l'exécution des lois de finance

I. Les contrôles administratifs	2
A) Le contrôle du CBCM	2
1) <i>Le contrôle budgétaire</i>	3
2) <i>Le contrôle comptable</i>	4
B) Le contrôle de l'inspection générale des finances (IGF)	4
II. Les contrôles juridictionnels	5
A) Le contrôle de la Cour des comptes	5
1) <i>Le contrôle juridictionnel</i>	5
2) <i>Les contrôles administratifs</i>	7
a) <i>Le contrôle indirect des ordonnateurs</i>	7
b) <i>L'assistance au Parlement et au gouvernement</i>	8
B) Le contrôle des CRTC	8
1) <i>Le contrôle juridictionnel</i>	8
2) <i>Les contrôles administratifs</i>	9
a) <i>Le contrôle de la gestion</i>	9
b) <i>Le contrôle budgétaire</i>	9
C) Le contrôle de la CBDF	10
III. Le contrôle parlementaire	12

L'exécution des lois de finances fait l'objet d'un contrôle administratif (I), juridictionnel (II) et parlementaire (III).

I. Les contrôles administratifs

Les contrôles administratifs sont exercés par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) (A) et par l'inspection générale des finances (IGF) (B).



Attention : Les développements ci-après n'abordent pas la question du contrôle administratif au sein des autorités administratives déconcentrées.

Toutefois, les modalités du contrôle administratif sont très proches de celles exercées à l'échelle de l'État.

D'une part, un contrôle budgétaire est opéré par la direction régionale des finances publiques sur les ordonnateurs secondaires. D'autre part, un contrôle comptable est assuré par les services du Trésor, sous l'autorité du directeur départemental des finances publiques.

A) Le contrôle du CBCM

Les CBCM sont des agents nommés pour trois ans, renouvelables une fois.

Ils sont placés sous l'autorité exclusive du ministre des Finances.

Leur mission principale est d'exercer un contrôle tant budgétaire (1) que comptable (2) auprès des ordonnateurs : ils sont à ce titre contrôleurs budgétaires et comptables publics.

1) Le contrôle budgétaire

À ce titre, le CBCM intervient :

- Dans l'**élaboration du programme budgétaire**, qui est un prévisionnel établi annuellement par ministère, pour prévoir l'utilisation des crédits au cours de l'exercice budgétaire :
 - En amont, le CBCM :
 - Vérifie la sincérité des prévisions de dépenses et d'emplois ;
 - S'assure de leur compatibilité avec les objectifs de maîtrise de la dépense publique ;
 - Constitue le cas échéant une réserve de crédits ;
 - Son visa du programme conditionne la mise à disposition des crédits autorisés.
- Dans l'**élaboration de certains projets de modification**, en cours d'exécution du budget :
 - Visa des projets de modification des crédits qui induisent une diminution de la réserve ;
 - Avis préalable pour les projets de diminution des crédits de dépenses de personnel et les demandes de nouveaux crédits.
- Dans l'**élaboration des actes d'engagement et d'ordonnancement** :
 - Visa obligatoire de certains actes ;



Attention : Le ministre des Finances peut, sur demande, dispenser les ordonnateurs du visa du CBCM.

- Avis préalable non contraignant pour d'autres actes.



Attention : Ces avis et visas doivent intervenir dans un délai de 15 jours suivant la saisine du CBCM. En cas de méconnaissance du délai, l'ordonnateur peut engager ou ordonner la dépense.

2) Le contrôle comptable

Il s'agit ici, pour le CBCM, de contrôler la régularité des ordres de dépenses et de recettes de l'ordonnateur principal.

B) Le contrôle de l'inspection générale des finances (IGF)



Définition : L'IGF est un service d'inspection interministériel qui est rattaché au ministère de l'économie et des Finances.

En pratique, l'IGF a compétence pour :

- Contrôler l'ensemble des comptables publics, sauf les comptables publics militaires, en vue de s'assurer de la régularité, de l'efficacité et de l'efficience de l'activité des services.
À ce titre, les inspecteurs procèdent à des contrôles sur place portant sur la régularité juridique et l'exactitude budgétaire et comptable d'un échantillon représentatif d'opérations.
Le contrôle donne lieu à un rapport contradictoire, qui comporte notamment les observations du comptable public contrôlé et de son supérieur hiérarchique. Sauf urgence, le contrôle ne donne lieu à aucune mesure immédiate.
- Contrôler les organismes qui manient des deniers publics, sur pièces et sur place. Sont notamment concernés à ce titre : les agents des services extérieurs du ministère des Finances autres que les comptables ; les ordonnateurs secondaires et locaux ; les organismes de Sécurité sociale ;
- Contrôler les ordonnateurs secondaires de l'État.

Dans le cadre de ces missions (non énumérées de manière exhaustive), l'IGF a également compétence pour :

- Proposer des réformes, en vue de résoudre les anomalies constatées ;
- Évaluer l'efficacité des entités.

II. Les contrôles juridictionnels

Ces contrôles sont exercés par la Cour des comptes (A), les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) (B) et par la Cour de discipline budgétaire et financière (CBDF) (C).

A) Le contrôle de la Cour des comptes



Définition : La Cour des comptes est une juridiction administrative indépendante qui, outre ses missions juridictionnelles (1), exerce également plusieurs types de contrôles administratifs (2).



Attention : Si elle exerce son contrôle à l'échelle de l'État, la Cour des comptes contrôle également les comptes des entreprises publiques, des organismes bénéficiant d'un concours financier public ou faisant appel à la générosité publique, ainsi que des organismes de Sécurité sociale.

1) Le contrôle juridictionnel



À retenir : En tant que juge du premier ressort, la Cour « juge les comptes des comptables publics » (et non les comptes publics) : on dit que son contrôle est objectif.

En tant que juge d'appel, la Cour est compétente pour connaître des recours contre les jugements de débet rendus par les chambres régionales des comptes.

La Cour est composée :

- De **magistrats du siège**, qui sont :
 - **Inamovibles** ;
 - **Assistés** par un personnel extérieur (hauts fonctionnaires, magistrats, inspecteurs des impôts, etc.) ;
 - **Répartis** au sein de sept chambres dont chacune a une ou plusieurs spécialités. La Cour compte en outre quelques formations spéciales.



Exemple : Chambre du Conseil, compétente pour les documents importants ; chambres réunies, pour assurer la cohérence de la jurisprudence

- De **magistrats du parquet** qui :
 - Sont **sous l'autorité d'un procureur général**, lui-même assisté d'un premier avocat général et de 3 avocats généraux ;
 - Sont chargés de **veiller au respect de la légalité** ;
 - Produisent des **réquisitions** et des **conclusions**.

Pour **exercer son contrôle juridictionnel**, la Cour :

- Reçoit annuellement les comptes des comptables principaux (incluant les comptes des comptables secondaires) et les comptes des comptables de fait, justificatifs à l'appui ;
- Confie chaque compte à un rapporteur et à un contre-rapporteur, qui transmettent leur rapport au procureur général, qui formule ses conclusions, avant que la chambre ne délibère au vu de l'ensemble des pièces du dossier.

La procédure devant la Cour est :

- **Écrite**, même si le rapporteur peut se rendre sur place pour entendre le comptable public ;
- **Inquisitoire**, la Cour disposant d'un droit de communication, et d'un pouvoir d'investigation sur pièces et sur place ;
- **Contradictoire**, le comptable se voyant communiquer le rapport du rapporteur ;
- **Publique**, pour ce qui concerne les audiences.

Les arrêts sont de trois types :

- **Ordonnances de décharge**, lorsque le ministère ne relève aucune charge contre le comptable public ;
- **Arrêts de décharge**, en cas de comptabilité régulière
- **Arrêts de débet**, en cas d'irrégularité se traduisant par un déficit de caisse.

Les voies de recours sont :

- **Le recours en révision**, lorsque des pièces nouvelles peuvent être produites ;
- **Le recours en cassation**, devant le Conseil d'État.

2) Les contrôles administratifs

La Cour des comptes exerce un contrôle indirect sur les ordonnateurs **(a)** ; elle assiste par ailleurs les parlementaires et le gouvernement **(b)**.

a) Le contrôle indirect des ordonnateurs

Trois procédures peuvent être mises en œuvre par la Cour pour informer les autorités compétentes des irrégularités imputables aux ordonnateurs qui ont été constatées lors du contrôle des comptes :

- **Le référé**, réservé aux fautes les plus graves, contient des observations et des suggestions de réforme ; le ministre des Finances en reçoit une copie ; les commissions des finances des Assemblées reçoivent copie du référé et des réponses des ministres ;
- **Les communications du procureur général**, réservées aux irrégularités purement juridiques, sont transmises aux directeurs et chefs de service des entités contrôlées ;
- **Les lettres de président de chambre**, qui attirent l'attention du chef de service sur des irrégularités mineures.

b) L'assistance au Parlement et au gouvernement

Les parlementaires peuvent tout d'abord demander à la Cour des enquêtes particulières, dont les résultats doivent être communiqués dans les 8 mois.

Par ailleurs, au moment du dépôt du projet de loi de règlement, la Cour produit un rapport qui :

- Analyse les modalités d'exécution de la loi de finances de l'année précédente ;
- Contient une certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État, le cas échéant assortie de réserves.

B) Le contrôle des CRTC



Définition : Les CRTC sont des juridictions administratives de premier ressort dont la compétence est territorialisée.

1) *Le contrôle juridictionnel*

Le fonctionnement des CRTC est calqué sur celui de la Cour des comptes, pour ce qui concerne :

- Sa **composition**, faite de magistrats du siège et de magistrats du parquet ;
- La procédure, qui est **écrite, inquisitoire et contradictoire**.

Les CRTC sont compétentes pour connaître des comptes des comptables publics locaux, qu'ils soient patents ou de fait.

Elles statuent par ordonnance (décharge et quitus) ou des jugements (décharge et débet).

2) Les contrôles administratifs

Les CRCT exercent un contrôle sur la gestion (a) et un contrôle budgétaire (b).

a) Le contrôle de la gestion

La chambre régionale des comptes procède à un **examen de la gestion**.

Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs.

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

La chambre régionale des comptes peut également assurer ces contrôles sur demande motivée, soit du représentant de l'État dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale.

b) Le contrôle budgétaire

Les CRTC contrôlent la régularité et la qualité de la gestion des comptes des collectivités territoriales dans 4 cas de figure :

- En présence d'un **retard dans l'adoption du budget primitif de la commune**, la CRTC, sur saisine du préfet, formule des propositions pour le règlement du budget ;
- En absence d'un **équilibre réel du budget adopté**, la CRTC, saisie par le préfet, constate l'irrégularité et propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre ;
- En cas de **défaut d'inscription d'une dépense obligatoire**, la CRTC, sur saisine du préfet, le comptable public concerné, toute personne qui y a un intérêt, constate l'irrégularité et adresse une mise en demeure à la commune concernée ;
- En présence d'un **déficit d'au moins 5** (communes de plus de 20 000 habitants) ou **10 % des recettes** (communes de moins de 20 000 habitants), la CRTC, sur

saisine du préfet, propose à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

C) Le contrôle de la CBDF

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une **juridiction administrative spécialisée**. Elle a pour mission de juger les ordonnateurs.

Elle est composée de magistrats de la Cour des comptes et de membres du Conseil d'État.

Le ministère public est assuré par le Procureur général près la Cour des comptes, assisté d'un avocat général.

Sont justiciables de la Cour :

- Les **membres des cabinets ministériels** ;
- Les **fonctionnaires** ;
- Les **personnes liées à un organisme soumis au contrôle de la Cour des comptes**, qui ont participé à des actes de gestion ;
- Les **ordonnateurs élus locaux**, à titre exceptionnel, dans trois cas :
 - Inexécution ou exécution tardive d'une décision de justice qui a causé la condamnation de la collectivité à une astreinte ;
 - Défaut de mandatement d'une somme dont le paiement incombe à la collectivité en vertu d'une décision de justice, dans le délai de 2 mois ;
 - Réquisition de paiement en vue de procurer à autrui un avantage injustifié.

Seuls peuvent saisir la CBDF :

- Les **présidents des Assemblées parlementaires** ;
- Le **Premier ministre**
- Le **ministre chargé des finances** ;

- Les **ministres pour les faits reprochés à des agents sous leur autorité** ;
- La **Cour des comptes et son parquet** ;
- Les **CRTC** ;
- Les **personnes créancières d'une personne morale de droit public en vertu d'une décision juridictionnelle**, dans le cas où cette décision, passée en force de chose jugée, n'aurait pas été exécutée dans les 2 mois de la notification de ladite décision.

Les infractions pour lesquelles la Cour est compétente sont :

- L'**octroi d'avantages injustifiés** ;
- Le **non-respect d'une décision juridictionnelle** ;
- Les **infractions à la légalité financière** ou plus généralement aux **règles d'exécution des recettes, dépenses ou gestion des biens**.

Les sanctions encourues correspondent au paiement d'une amende, dont le montant varie en cas de circonstances atténuantes ou aggravantes, entre 150 € et un montant correspondant au double du traitement brut annuel dont bénéficie le coupable.

Les personnes inculpées peuvent obtenir le classement de l'affaire si elles justifient d'un ordre écrit et signé d'une autorité supérieure ; celles-ci sont alors responsables, mais elles peuvent ne pas être justiciables de la Cour.

La CDBF statue **en premier et dernier ressort**.

Deux voies de recours existent :

- Le **recours en révision**, lorsqu'un fait nouveau est susceptible d'innocenter l'intéressé ;
- Le **recours en cassation**, devant le Conseil d'État.

La majorité des saisines provient de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Le nombre de saisines demeure limité et une part importante d'entre elles ne donne pas lieu à une décision juridictionnelle. Les ministres et les exécutifs

locaux, sauf exception, n'étant pas justiciables de la Cour, il suffit pour une personne mise en cause de justifier d'un ordre écrit et signé par eux pour que le classement de l'affaire soit prononcé.

III. Le contrôle parlementaire

Le contrôle parlementaire est d'ordre politique, et non juridique.

Ainsi, les commissions de finances en particulier suivent et contrôlent l'exécution des lois de finances.

Les membres compétents au sein de ces commissions se voient accorder des pouvoirs d'investigation importants (investigations sur pièce et sur place ; auditions ; droit de communication, assorti d'un droit de saisine du juge administratif des référés, en l'absence de communication des éléments requis dans un délai raisonnable ; possibilité de demander à la Cour des comptes de procéder à des enquêtes).

Les commissions sont en outre informées :

- De toute **modification par le gouvernement**, en cours d'exécution, **des crédits adoptés**. Les décrets d'avance sont même soumis à l'avis de ces commissions ;
- De la **situation budgétaire de l'État**, et ce chaque semaine ; de la **situation des dépenses par titre et par ministère**, ainsi que des **relevés des rentrées fiscales**, et ce, chaque mois ; des **dépenses engagées**, et ce, tous les trois mois.

La loi de règlement est également l'occasion pour le Parlement de s'intéresser à l'exécution de la loi de finances (cf. Séance 1).



À retenir : L'exécution du budget fait l'objet de nombreux contrôles, dont tous tendent *in fine* à assurer le respect de la loi de finances, telle qu'elle a été votée par le Parlement.