



Chambres régionales des comptes et territoires : quelles évolutions ?

Étienne Douat

DANS **REVUE FRANÇAISE DE FINANCES PUBLIQUES** 2015/1 N° 129 , PAGES 95 À 103
ÉDITIONS **LEXTENSO**

ISSN 0294-0833

DOI 10.3917/rffp.129.0095

Date de mise en ligne : 05/08/2025

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-revue-francaise-de-finances-publiques-2015-1-page-95?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Lextenso.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Chambres régionales des comptes et territoires : quelles évolutions ?

Étienne DOUAT*

RÉSUMÉ

Depuis 2012, les Chambres régionales des comptes ont été réorganisées avec une diminution de leur nombre. Leurs compétences traditionnelles sont identiques mais la jurisprudence montre des évolutions.

Since 2012, regional courts of auditors have been reorganized with a reduction of their number. Their traditional competencies are the same but case law show some evolutions.

Depuis leur création par la loi de décentralisation du 2 mars 1982, les chambres régionales des comptes ont couvert un ressort rigoureusement régional. Lors de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux et créant les cours administratives d'appel, il avait été question de réduire le nombre des chambres régionales des comptes mais ce projet n'a jamais abouti. Il a fallu attendre la révision générale des politiques publiques initiée en juin 2007 pour que la carte judiciaire soit modifiée. L'idée initiale de réorganisation de la juridiction financière émanait du premier président Philippe

* *Agrégé de Droit public*, Professeur à la Faculté de Droit de Montpellier, (CREAM, EA n° 2038).

Séguin qui voulait réunifier la juridiction financière en supprimant les chambres régionales des comptes qui devaient devenir des chambres de la Cour des comptes. Ce projet a été repris par le premier président Didier Migaud mais il a été profondément remanié dans la mesure où les chambres régionales des comptes n'ont pas été intégrées à la haute juridiction financière. L'idée de départ de cette réforme territoriale est que la juridiction financière préconise aux administrations de se regrouper afin de mutualiser leurs services afin d'être plus performantes. La question de l'évolution des chambres régionales des comptes sera traitée en deux temps, nous présenterons dans un premier temps les nouveaux ressorts des chambres régionales des comptes puis nous nous interrogerons sur l'évolution des contenus.

I. – LES NOUVEAUX RESSORTS TERRITORIAUX DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

La loi du 13 décembre 2011 codifiée à l'article L. 212-1 du CJF a décidé de limiter le nombre de chambres régionales des comptes à 20. Par conséquent, il n'était plus possible de laisser l'organisation territoriale des chambres des comptes en l'état. 7 chambres régionales des comptes ont donc disparu du paysage des juridictions administratives :

- CRC d'Auvergne (Clermont-Ferrand) ;
- CRC de Champagne-Ardenne (Châlons-en-Champagne) ;
- CRC de Franche-Comté (Besançon) ;
- CRC du Limousin (Limoges) ;
- CRC de Picardie (Amiens) ;
- CRC de Poitou-Charentes (Poitiers) ;
- CRC de Haute Normandie (Caen).

Pour parler clairement, le centre de la France fait les frais de cette réforme et le rapprochement du contrôleur et du contrôlé se trouve remise en cause. L'association des magistrats des CRC a eu beau contester le Décret en demandant au Conseil d'État sa suspension, les juges du Palais Royal ont rejeté le recours faute d'urgence (CE, 18 avril 2012, *Association des magistrats*). Le Conseil d'État a également rejeté le recours au fond (CE, 20 mars 2013, *Association des magistrats des CRC*)¹.

Cette nouvelle répartition occasionne par conséquent la création de 7 chambres interrégionales des comptes dotées d'un ressort beaucoup

1. Commenté à l'AJDA 2013, p. 654.

plus important et c'est le Décret n° 2012-255 du 23 février 2012 qui a fixé le siège des CRC dont le ressort a été élargi :

- CRC d'Auvergne-Rhône-Alpes (Lyon) ;
- CRC de Champagne-Ardenne-Lorraine (Épinal) ;
- CRC de Bourgogne-Franche-Comté (Dijon) ;
- CRC de Centre Limousin (Orléans) ;
- CRC de Nord Pas de Calais-Picardie (Arras) ;
- CRC d'Aquitaine Poitou-Charentes (Bordeaux) ;
- CRC de Basse Normandie et Haute Normandie (Rouen).

Le Décret a d'ailleurs fixé les intitulés des 7 chambres qui comportent le nom des deux régions dans l'ordre alphabétique plutôt que de donner un nouveau nom comme cela aurait pu se faire par exemple pour la Normandie. On le voit très clairement, ces 7 nouvelles chambres inter-régionales des comptes présentent désormais une nouvelle dimension territoriale. Par comparaison, pour 12 autres CRC, leur ressort territorial n'a pas été modifié. Il s'agit des 5 CRC des départements d'outre-mer et de 7 CRC pour la France métropolitaine. Les chambres régionales des comptes sont par conséquent regroupées d'une manière équilibrée dès lors que les périmètres juridictionnels deviennent plus pertinents. En même temps, la répartition laisse subsister plusieurs CRC de petite taille pour des raisons d'aménagement du territoire. Pour le territoire métropolitain, les CRC d'Alsace et de Corse auraient pu être restructurées pour rejoindre une autre CRC, mais il a été décidé de leur conserver leur autonomie. Pour les DOM, même si elles sont de petite taille, il existe 5 CRC différentes : Martinique, Guadeloupe, Guyane, Réunion et Mayotte. Dans la pratique, on sait bien que les CRC des DOM sont en réalité regroupées de manière fonctionnelle. Ainsi, les trois CRC de Martinique, Guadeloupe et de Guyane sont présidées par un même magistrat de la Cour des comptes et le siège est basé à Pointe-à-Pitre en Guadeloupe². Les arbitrages auraient pu également regrouper les deux ressorts de Bretagne et des Pays de la Loire mais on sait bien que ces deux régions sont difficiles à assimiler dans une seule et même circonscription juridictionnelle. De la même façon, le Languedoc-Roussillon et la région Midi-Pyrénées qui auraient pu être regroupés sont restés séparés. Cette nouvelle compétence territoriale des CRC résulte d'une mesure générale de révision générale des politiques

2. Outre les 20 CRC, il existe aussi des chambres territoriales des comptes : Nouvelle Calédonie (Nouméa), Polynésie Française (Papeete), Saint Barthélemy et Saint Martin qui sont mutualisées avec les Antilles, sans oublier Saint-Pierre et Miquelon dont la compétence est attribuée à la CRC d'Île-de-France à Noisiel.

publiques décidant de rationaliser la carte judiciaire car la loi du 13 décembre 2011 avait pour premier objectif de fermer les juridictions jugées non rentables. Mais la loi se limitait à fixer le chiffre plafond de 20 chambres régionales des comptes.

Le Décret n° 2012-255 du 23 février 2012 relatif au siège et au ressort des CRC précise également le nombre de sections des différentes CRC. Les petites CRC ne comptent qu'une seule section comme par exemple l'Alsace, les CRC de taille moyenne comptent 2 sections comme par exemple la CRC de Midi-Pyrénées ou encore celle de Languedoc-Roussillon. 3 CRC comptent chacune 3 sections, il s'agit des CRC de Bretagne, de Centre Limousin et de Champagne-Ardenne Lorraine. Les CRC de taille critique comptent 4 sections comme Marseille, Arras ou Bordeaux. Les deux CRC les plus importantes sont celle de Noisiel pour l'Île-de-France qui compte 8 sections et celle de Lyon avec 5 sections. L'objet de la réforme était, il faut le rappeler, de ne laisser subsister que des CRC dotées d'une taille critique.

Sections	Nom des CRC	Nombre
1	Alsace, Corse, Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion	6
2	Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées	4
3	Bretagne, Centre-Limousin, Champagne-Ardennes-Lorraine	3
4	Aquitaine-Poitou-Charentes, Nord-Pas de Calais-Picardie	2
5	Auvergne-Rhône-Alpes	1
8	Île-de-France	1

Cette réforme aurait pu s'accompagner d'une baisse des effectifs, au contraire, il s'agit d'une réforme qui a été annoncée comme étant à budget et effectifs constants, ce qui montre bien que le nouveau découpage porte sur une meilleure répartition des moyens.

	Nombre de magistrats	Nombre d'habitants	Nombre d'habitants par magistrat
Bastia	5	0,294	58 823
Épinal	25	3,674	146 981
Dijon	17	2,779	163 497

	Nombre de magistrats	Nombre d'habitants	Nombre d'habitants par magistrat
Rennes	18	3,094	171 918
Rouen	19	3,267	171 922
Arras	34	5,921	174 176
Orléans	18	3,250	180 582
Strasbourg	10	1,815	181 549
Nantes	19	3,450	181 596
Toulouse	15	2,776	185 121
Marseille	26	4,815	185 201
Lyon	39	7,357	188 646
Montpellier	13	2,534	194 934
Noisiel	50	11,532	230 647

Si l'on raisonne en nombre d'habitants par magistrat, le nouveau découpage des ressorts des chambres des comptes fait apparaître un dégradé allant de 58 823 habitants par magistrat de CRC pour la Corse et 230 647 pour la Région d'Île-de-France. Les CRC du continent commençant à 146 981 habitants par magistrat. La réforme modifie le nombre de magistrats de la Cour des comptes affectés à un poste de président de CRC qui passe de 27 à 24 entre 2011 et 2012. En personnel des chambres régionales et territoriales des comptes, les effectifs se réduisent en passant de 1 077 à 1 027, soit une perte de 50 postes mais le nombre de magistrats des CRC augmente en passant de 308 en 2010 à 316 en 2011 et 317 en 2012. Et cette augmentation du nombre de poste va s'accroître petit à petit avec le concours complémentaire de recrutement de magistrats. En revanche, les effectifs d'assistants de vérification sont en baisse. Les assistants de vérification étaient 334 en 2011, puis à partir de 2012, ils ont été réduits à 320 mais cette tendance ne serait que provisoire.

II. – LE CONTENU DES CONTRÔLES DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes exercent trois compétences : le contrôle des actes budgétaires, le jugement des comptes des comptables publics et l'examen de la gestion des ordonnateurs. Lorsque la CRC exerce ses compétences, elle doit respecter la loi qui lui interdit deux

choses : exercer un contrôle de légalité. En effet, le préfet est titulaire d'un pouvoir constitutionnel qui lui attribue la charge des intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect de la loi. Par ailleurs, le seul juge de la légalité est le juge de l'excès de pouvoir. La seconde interdiction qui frappe la chambre régionale des comptes est celle d'exercer un contrôle de l'opportunité. En effet, les collectivités décentralisées bénéficient d'un principe constitutionnel de libre administration qui repose sur les élections. La compétence de la CRC doit par conséquent naviguer entre ces deux interdictions, sur le fil du rasoir, entre deux précipices : c'est le contrôle de la régularité. Notre développement distinguera deux aspects du contrôle, d'abord un rappel des choses connues qui concernent le cadre général, puis dans un second temps des choses moins connues à partir de quelques cas particuliers.

A. Les choses connues, les trois niveaux du contrôle

Le premier niveau du contrôle est le contrôle des actes budgétaires. Une fois saisie, la CRC va proposer une solution permettant à la collectivité de résoudre ses difficultés. Ainsi, en l'absence de budget, la chambre fait des propositions de budget minimal permettant d'assurer la continuité des services publics. Si le budget est déséquilibré ou si le compte administratif présente un déficit excessif, la chambre régionale fera des propositions pour rééquilibrer le budget ce qui peut aller jusqu'à un plan de redressement sur plusieurs années. En cas de dépense obligatoire ne figurant pas au budget, la chambre donne obligatoirement un avis sur le caractère obligatoire de la dépense. Au fond, pour simplifier, la collectivité est face à une difficulté et la CRC propose une solution pour régulariser mais si la CRC n'est pas saisie, le juge administratif pourra l'être par des tiers qui ne sont pas habilités à saisir la chambre régionale. Le second niveau est celui de l'examen de gestion. En ce domaine, la loi a été modifiée car la chambre régionale avait au départ les mêmes pouvoirs que la Cour des comptes avec le contrôle du bon emploi des deniers publics. La loi du 5 janvier 1988 a modifié la définition de la compétence par l'expression d'emploi régulier des crédits fonds et valeurs. Puis, la loi du 21 décembre 2001, l'examen de 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. La loi précise d'ailleurs que l'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations. On le voit très clairement la CRC exerce une compétence qui n'est plus du tout la même en 2014 quand on la

compare à celle de 1982. Le troisième niveau est celui du jugement des comptes des comptables publics. Il s'agit d'un contrôle objectif qui porte non sur le comptable mais sur le compte. Si le compte est régulier, le juge prendra un jugement de décharge et si aucun jugement n'est pris dans les 5 ans, la responsabilité du comptable public ne pourra plus être engagée. En revanche, si les recettes ne sont pas encaissées à 100 % ou que les dépenses sont payées au-delà des limites fixées par le budget, le comptable public peut être mis en débet. Le juge des comptes se prononce sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. Mais la CRC ne juge pas de manière systématique tous les comptes. En effet, les comptes des communes de moins de 5 000 habitants relèvent de l'apurement administratif sauf si la chambre des comptes souhaite faire jouer son droit d'évocation ou de réformation. Finalement, ces trois compétences sont bien connues.

B. Les choses moins connues, étude de quelques cas particuliers qui posent problème

Le premier cas nous montre comment le contentieux administratif cause une difficulté dans le contrôle exercé par le comptable public. Selon l'article L. 1617-2 du CGCT, le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Le Conseil d'État a jugé dans une décision (CE, 30 juillet 2003, *Marty*), que la question de savoir si une collectivité peut ou non prendre à sa charge une dépense au titre de ses compétences est une question de légalité qui ne relève pas de la compétence du comptable public. Dans la pratique, cela revient à dire que quand la dépense repose sur un acte exécutoire, le comptable doit payer même si la collectivité n'est pas dans son domaine de compétence. Il s'agit d'un développement d'une vieille jurisprudence du Conseil d'État du 12 juillet 1907, *Nicolle*, selon laquelle le comptable doit respecter le caractère exécutoire des actes administratifs qui s'imposent à lui et le juge des comptes ne doit pas aller contre cette conception stricte.

Le second cas a été jugé dans un autre arrêt du Conseil d'État du 8 février 2012, *CCAS de Polaincourt*. Le Code des marchés publics distingue dans les marchés publics sans formalités préalables deux catégories, ceux qui doivent être passés par écrit (car ils ont un

montant supérieur à 4 000 euros HT) et ceux qui ne nécessitent pas un écrit. Le comptable du CCAS avait reçu pour seule justification les factures qui étaient toutes supérieures au seuil de 4 000 euros et il avait payé. Statuant en premier ressort, la chambre régionale avait condamné le comptable car elle estimait qu'il n'aurait pas dû payer. La Cour des comptes, statuant en appel avait considéré que le comptable aurait dû exiger le contrat écrit avant de payer. Statuant en qualité de juge de cassation de l'arrêt de la Cour des comptes, le Conseil d'État a considéré que la rue Cambon avait commis une erreur de droit en décidant que le comptable aurait dû exiger le contrat écrit. Le Conseil d'État considère qu'en cas de pièces manquantes, le comptable doit faire deux choses : d'abord suspendre le paiement et ensuite demander à l'ordonnateur de produire les pièces justificatives. Et même si le contrat n'est pas produit, dans la mesure où l'ordonnateur produit un certificat administratif établissant qu'un contrat oral avait été passé, cela signifie que l'ordonnateur prend la responsabilité de l'absence d'un contrat écrit. Il suffit que l'ordonnateur atteste par écrit pour que ce soit valable. On le voit très clairement, le contrôle de la validité de la créance peut poser des problèmes avec ce type de jurisprudence dans le domaine très particulier des marchés publics.

Le troisième cas concerne l'examen de gestion de l'ordonnateur. La loi définit la compétence de la chambre régionale des comptes de manière très claire pour la régularité des actes de gestion et l'économie des moyens. Or, pour l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant, on a beau rechercher dans les délibérations, ces objectifs n'y figurent pas de manière systématique. Par conséquent, le contrôle de l'efficacité se trouve soumis à des conditions d'autant plus strictes que la loi interdit à la chambre régionale des comptes de se prononcer sur l'opportunité des objectifs fixés par la collectivité.

Le quatrième cas concerne les remises gracieuses accordées par le ministre des Finances lorsque le comptable est mis en débet par la chambre régionale des comptes. La loi du 28 octobre 2008 a supprimé les remises sur les amendes mais a laissé subsister les remises sur débet. La loi de Finances rectificative du 28 décembre 2011 distingue deux cas : 1^{er} cas, le débet sans préjudice pour lequel le juge des comptes pourra prononcer une quasi-amende sans qu'aucune remise ne soit possible ; 2^e cas, le débet avec préjudice. La loi fixe un minimum laissé à la charge du comptable public mais la remise ne peut être intégrale qu'en cas de décès ou de contrôle sélectif des dépenses. Par conséquent, non seulement, les remises gracieuses qui sont une manifestation de justice retenue, ne sont pas totalement supprimées mais il est possible

que le ministre procède à des remises totales quand il y a préjudice ce qui n'est pas très cohérent dans une logique de performance.

En conclusion, on redira avec force tout le travail des chambres régionales des comptes qui ont contribué à rapprocher le contrôleur des contrôlés afin d'accomplir au nom de la société la mission prévue à l'article XV de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. On regrettera aussi que le projet de Philippe Séguin qui prévoyait un volet relatif à la responsabilité de l'ordonnateur n'ait pas pu être mis en œuvre.