Avril 2022

Les Epl et les chambres régionales et territoriales des comptes

Contexte

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) sont des juridictions chargées de contrôler les comptes locaux. Elles ont été mises en place lors de la décentralisation en 1982. Il s'agit de juridictions nationales dont leur ressort de compétence est territorialisé et dans lesquelles officient des magistrats qui sont des fonctionnaires de l'État.

L'article 86 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes ayant pour objet la modernisation du Code des juridictions financières.

L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du Code des juridictions financières clarifie la présentation de ce dernier par la suppression et la clarification de dispositions devenues obsolètes. Elle modifie également les dispositions relatives aux missions, à l'organisation et aux procédures des juridictions financières.

Il existe donc 13 chambres régionales des comptes auxquelles s'ajoutent 10 chambres territoriales des comptes réparties en 4 sites (CTC) (Guadeloupe / Guyane / Martinique ; La Réunion / Mayotte ; Nouvelle-Calédonie ; Polynésie Française ; Saint-Barthélemy / Saint-Martin ; Saint-Pierre-et-Miquelon).

La loi 3DS en bref :

La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale a apporté deux principales nouveautés :

- L'obligation pour le conseil d'administration ou de surveillance de l'Epl de **délibérer sur le rapport de la CRC portant sur l'Epl ou ses filiales le cas échéant** ;
- L'obligation pour l'Epl de produire un **rapport de suivi** sous les un an à compter du rapport de la CRC.

Chaque année, les 23 CRTC inscrivent à leur programme les organismes qu'elles contrôleront au cours de cette même année. Les Epl donc susceptibles d'être inscrites à ce programme pour diverses raisons, comme par exemple l'existence d'une enquête nationale sur un secteur décidée par la Cour des comptes.

Les chambres régionales des comptes peuvent exercer un contrôle financier et un contrôle sur les actes des Epl.

Le contrôle financier des chambres régionales des comptes : l'examen des comptes et de la gestion des Epl

➤ Nature du contrôle : missions et organisation

L'article L. 211-3 du Code des juridictions financières définit la nature des contrôles des CRC.

Il précise la chambre régionale des comptes « **contrôle les comptes et 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'Etat dans la région ou le département, soit de l'autorité territoriale. »

Dans ce cadre, elles sont habilitées à contrôler « les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales les établissements publics locaux ou les autres organismes relevant de sa compétence apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion¹ ».

En pratique, les CRC peuvent en conséquence contrôler les Epl.

Elles peuvent :

- se saisir elle-même ;
- ou être saisies à la demande motivée du préfet (cette demande doit être motivée) ou de la collectivité territoriale actionnaire.

Il existe deux types de contrôles auxquels elles peuvent soumettre les Epl :

- l'un est direct et s'exerce sur ces sociétés ;
- l'autre s'exerce à travers le contrôle juridictionnel des collectivités territoriales. Il résulte du contrôle classique qu'exercent les chambres régionales des comptes sur les comptes et la gestion des collectivités territoriales.

➤ Les conditions préalables au contrôle

La vérification des comptes et de la gestion des Epl est entourée d'une procédure particulière qui comporte trois éléments :

- L'inscription au programme annuel de travaux qui est arrêté par le président de la chambre régional des comptes après consultation des magistrats de la chambre. L'inscription d'une ou de plusieurs Epl au programme peut être liée au contrôle d'une collectivité actionnaire de l'Epl ou être liée à une enquête thématique inter chambres.

¹ Cjf., art. L. 211-8

- La décision d'engager le contrôle après avis du ministère public. Cet avis préalable est obligatoire, il indique si la CRC est compétente pour contrôler l'Epl ce qui suppose donc une vérification sur la composition du capital de la société.
- La lettre de notification, elle est adressée en recommandé au représentant de l'Epl, **elle doit obligatoirement préciser la période de vérification des comptes et le nom du rapporteur désigné.**

➤ **Les pouvoirs d'investigation des magistrats financiers**

La loi accorde aux magistrats financiers des pouvoirs particuliers pour exercer leurs contrôles:

- *Un droit de communication*

Les dirigeants des Epl contrôlés sont tenus de communiquer aux magistrats, sur leur demande, tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion de la société².

Ce droit de communication est très large et porte sur tous les documents relatifs à l'Epl soumis à leur contrôle, le secret ne peut leur être opposé.

Les magistrats peuvent demander aux commissaires aux comptes tous renseignements sur l'Epl et les comptes qu'ils contrôlent. Les commissaires aux comptes sont déliés du secret professionnel à l'égard des magistrats, à l'occasion des contrôles que ceux-ci effectuent dans le cadre de leurs attributions.

- *Un droit d'accès*

Ils ont accès à tous immeubles locaux et propriétés, ils peuvent procéder à toutes vérifications portant sur les fournitures, les matériels, les travaux et les constructions.

- *Un droit d'audition*

Il permet d'entendre tous les représentants, administrateurs, fonctionnaires ou toute autre personne dont l'audition paraît nécessaire. Ces personnes sont tenues de répondre à la convocation de la chambre et sont déliées vis-à-vis d'elle du secret professionnel.

- *Un pouvoir d'enquête*

Pour des enquêtes techniques, la CRC peut faire appel à des experts désignés par le président de la chambre.

² Cjf., art. L. 241-5

➤ **Les modalités du contrôle**

C'est une procédure contradictoire. En effet, les jugements, avis, propositions, rapports d'instruction et observations de la CRC sont délibérés et adoptés collégalement selon une procédure contradictoire.

Le contrôle s'exerce sur pièces (documents comptables, états financiers, délibérations, conventions, marchés, rapports du commissaire aux comptes) et sur place (dans les locaux de l'Epl).

Le magistrat adresse un ou plusieurs questionnaires à l'entité contrôlée pour obtenir des précisions ou des éclaircissements sur les documents ou les opérations qu'il a examinées.

Les investigations peuvent aussi donner lieu à des échanges oraux avec les responsables ou les employés de l'Epl. **Il est conseillé que le dirigeant assiste à ces entretiens.**

➤ **Procédure**

Le magistrat consigne le résultat de ses investigations dans un rapport d'instruction (document confidentiel et non communicable aux tiers).

A l'issue de ses travaux, il peut avoir un entretien (facultatif) avec le dirigeant de l'Epl au cours duquel il lui communique la teneur de son rapport.

Ce rapport est ensuite examiné par la collégialité (magistrats de la chambre siégeant en nombre impair), qui peut décider d'adresser ou non un rapport d'observations provisoires au dirigeant de l'Epl, le cas échéant à l'ancien dirigeant si sa gestion a été contrôlée.

Le ou les destinataires de ce rapport ont un délai de deux mois pour répondre à ce rapport provisoire qui a un caractère confidentiel.

Le dirigeant ou l'ancien dirigeant peuvent solliciter une audition devant la chambre des comptes avant qu'elle émette, le cas échéant, des observations définitives.

Après examen des réponses au rapport d'observations provisoires, la chambre adresse au dirigeant de l'Epl et aux représentants des collectivités actionnaires un rapport d'observations définitives auquel ils ont la possibilité de répondre dans un délai d'un mois, ces réponses sont annexées au rapport d'observations définitives n ° 2.

Ce rapport est notifié par le président de la chambre régionale des comptes au président de l'Epl ainsi qu'aux représentants des collectivités actionnaires et au préfet si le contrôle est assuré sur demande du représentant de l'Etat ou de l'autorité territoriale.

Le rapport d'observations définitives doit être inscrit à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration ou de surveillance de l'Epl, est joint à la convocation et doit donner lieu à **débat**³.

³ Cjf, L. 243-8-1

Les collectivités actionnaires doivent communiquer le rapport d'observations définitives sur l'Epl à leur assemblée délibérante. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un **débat**.

Dans un **délai d'un an** à compter de la présentation du rapport d'observations définitives au conseil d'administration ou au conseil de surveillance d'une Epl, le représentant de la société présente à ce conseil d'administration ou de surveillance **un rapport sur les actions qu'il a entreprises** à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes.

Il est également communiqué au maire, ou président du Conseil Départemental ou Régional, ou président de l'EPCI de toute collectivité territoriale ou de tout groupement qui détient une participation dans le capital de la société. Ce rapport est ensuite inscrit à l'ordre du jour de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante, pour que celle-ci **délibère** sur ce rapport. Cette délibération est communiquée à la chambre régionale des comptes⁴.

Et pour les filiales de Sem ?

Le rapport d'observation définitives portant sur une filiale est transmis par la CRC aux collectivités actionnaires de l'Epl⁵. Le maire, le président du Conseil Départemental ou Régional, ou le président de l'EPCI qui reçoit un rapport sur une filiale doit le communiquer à son assemblée délibérante la plus proche, **pour information** seulement⁶.

La loi 3DS impose désormais que ce rapport soit également transmis à la Sem mère⁷.

Ainsi, le plus prochain conseil d'administration ou de surveillance de la Sem mère **mais aussi celui de la filiale** concernée devront se prononcer sur ce rapport concernant la filiale, selon les mêmes modalités que sus-évoqué pour une Epl (plus prochain conseil, inscription à l'ordre du jour, rapport joint à la convocation, **débat**, etc...) ⁸.

Les filiales ne sont pas soumises à l'obligation de produire un rapport de suivi un an après le contrôle de la chambre, contrairement aux Epl.

Une CRC, après avoir exercé un contrôle sur les comptes et la gestion d'une Epl, peut notamment être amenée, si la gravité de la situation financière de la société le justifie, à transmettre l'ensemble du dossier dont elle a été saisie au procureur de la République, en sa double qualité de ministère public auprès du tribunal de commerce et de responsable de l'action publique auprès des juridictions pénales.

⁴ Cjf, L. 243-9-1

⁵ Cjf, L. 243-4

⁶ Cjf, L. 243-6

⁷ Cjf, L. 243-4

⁸ Cjf, L. 243-8-1

Par ailleurs, l'article L. 243-10 du code des juridictions financières permet aux dirigeants d'Epl, ou tout autre personne mise en cause, de saisir la CRC **d'une demande rectificative d'observations définitives sur la gestion**, et ce dans les un an à compter de la publication de ces observations.

Le contrôle des actes des sociétés publiques locales

Cette procédure est codifiée par le Code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi que par le Code des juridictions financières. Elle a été instituée par la loi du 5 janvier 1988 et modifiée récemment par la loi 3DS.

Dans ce cadre, l'article L. 1524-1 du CGCT prévoit que les délibérations du conseil d'administration (ou du conseil de surveillance) et des assemblées générale, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes, les contrats visés à l'article 1532-2 du CGCT doivent être communiqués au préfet dans les 1 mois qui suivent leur adoption, par voie postale ou dématérialisée. Le défaut de transmission est sanctionné par la nullité de droit privé des actes.

Conformément à l'article L.1524-2 du CGCT, ce contrôle spécifique peut déboucher sur la saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet lorsqu'il estime :

- qu'une délibération est de nature à augmenter gravement la charge financière d'une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements actionnaires,
- ou à accroître le risque encouru par une ou plusieurs collectivités territoriales ou groupements qui ont accordé leur garantie à un emprunt contracté par la société.

La loi ne fixe pas de critères pour apprécier le risque financier entraîné par une délibération du conseil d'administration ou de l'assemblée générale de l'Epl.

Une circulaire du 16 juillet 1985⁹ recommande au préfet d'examiner l'incidence financière des délibérations au regard de l'ensemble des actes de l'Epl dont il a été destinataire, en particulier les comptes annuels qui présentent un état ponctuel de la situation financière de la société et qui permettent ainsi d'apprécier ses possibilités d'intervention.

Dans la pratique, les chambres régionales des comptes apprécient diversement la recevabilité des saisines des préfets, certaines ayant une conception restrictive de la notion de risque financier, d'autre une interprétation plus large.

➤ Procédure

Cette procédure est codifiée par le Code général des collectivités territoriales ainsi que par le Code des juridictions financières.

Le préfet saisit la CRC dans le délai d'un mois suivant la date de réception, il informe l'Epl et les collectivités actionnaires ou garantes de cette saisine.

Le préfet est tenu de respecter le délai de saisine d'un mois faute de quoi sa saisine peut être déclarée irrecevable par la chambre des comptes.

La chambre des comptes dispose d'un délai d'un mois à compter de la saisine pour faire connaître son avis au préfet, à la société et aux assemblées délibérantes des collectivités locales actionnaires ou garantes.

⁹ Circulaire du 16 juillet 1985 relative à l'information sur les conditions de constitution, de fonctionnement et de contrôle des sociétés d'économie mixte locales (SEML), JO du 24/08/1985, page 09785

Elle rend un avis motivé dans lequel elle examine l'incidence financière de la délibération sur la situation des collectivités concernées. Cet avis est rendu après examen par la collégialité d'un rapport déposé par le magistrat rapporteur désigné par le président.

La saisine de la chambre régionale des comptes entraîne une seconde lecture de la délibération contestée par le conseil d'administration ou de surveillance ou l'assemblée générale. La délibération peut être maintenue en l'état malgré les recommandations de la chambre régionale des comptes.

Cette procédure n'entraîne l'application d'aucune sanction juridique puisque la chambre régionale des comptes n'émet qu'un avis¹⁰. La lettre d'observation de la CRC ne présente pas le caractère de décisions faisant griefs susceptibles d'être déférées au juge administratif.

¹⁰ Circ. Précité, § 4.2.3, al. 6 partiel