



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
Direction générale des collectivités locales

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT
Direction générale des finances publiques

Le Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des
Collectivités territoriales

Le Ministre du Budget, des Comptes publics
et de la Réforme de l'Etat

à

Mesdames et Messieurs les préfets de région et
de département,

Madame et Messieurs les délégués du
Directeur général des finances publiques

Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux et
régionaux des finances publiques,

Mesdames et Messieurs les trésoriers-payeurs généraux

NOR/BCRE 102054A C

du 28 JUIL. 2010

OBJET : Signalement par la direction générale des finances publiques aux préfetures des faits susceptibles de constituer des illégalités ou des dérives de gestion dans le secteur public local.

REFERENCES :

- Circulaire du Ministre délégué chargé du budget n° 90 CD-2646 du 18 juin 1990 (annexée à l'instruction de la Direction générale de la comptabilité publique n° 90-78 M0 du 10 juillet 1990).
- Circulaire du Ministre délégué chargé du budget n°90 CD-4211 du 18 juin 1990 (annexée à l'instruction de la Direction générale de la comptabilité publique n° 90-100 M0 du 17 septembre 1990).
- Circulaire du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, et du Ministre délégué aux Collectivités territoriales NOR MCT/B/06/00004/C du 17 janvier 2006 relative à la modernisation du contrôle de légalité (voir son annexe n° 5 notamment).

La présente circulaire a pour objet d'informer les préfets, les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques et les trésoriers-payeurs généraux des modalités d'échanges, entre eux, d'informations relatives à la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics afin de détecter au plus tôt les éventuelles irrégularités ou actes de mauvaise gestion manifeste.

Les préfets, directeurs départementaux et régionaux des finances publiques et trésoriers-payeurs généraux sont invités à expliquer le sens de cette démarche aux représentants des collectivités territoriales et à ceux de leurs établissements publics.

Le préfet, représentant de l'Etat dans le département, a, dans les collectivités territoriales, la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois (dernier alinéa de l'article 72 de la Constitution). A ce titre, il exerce le contrôle de légalité des actes administratifs et des budgets des collectivités territoriales.

Compte tenu de leur statut et de leurs prérogatives, résultant notamment de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 et du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables publics n'exercent pas leurs missions (tenue des comptes publics, paiement des dépenses publiques, recouvrement et détermination de l'assiette des impôts, recouvrement des autres recettes publiques, évaluations domaniales et statistiques) sous l'autorité des préfets (3° du I de l'article 33 du décret de 2004).

Pour autant, comme tous les agents de l'Etat, les comptables publics ont l'obligation de signaler à leur hiérarchie les faits détectés à l'occasion de l'exercice de leurs missions qui sont susceptibles de constituer des actes contraires à la loi et/ou d'engendrer des préjudices pour les finances publiques. Sur la base de ces signalements, les directeurs départementaux ou régionaux des finances publiques¹ communiquent les informations pertinentes aux préfets qui disposent notamment du pouvoir de déférer les actes en cause au juge administratif (articles L.2131-6, L.3132-1 et L.4142-1 du code général des collectivités territoriales, CGCT), du pouvoir de solliciter un examen de la gestion par les juridictions financières des collectivités territoriales et de leurs établissements (article L.211-8 du code des juridictions financières), du pouvoir de solliciter l'avis budgétaire de ces dernières et du pouvoir de substitution en matière budgétaire (articles L.1612-1 et suivants du CGCT).

La modernisation du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, vise notamment à approfondir le partenariat déjà noué de longue date entre les services des préfetures et ceux de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

La présente circulaire rappelle le cadre général de ces échanges entre services préfectoraux et de la DGFIP visant à améliorer les conditions de l'exercice de ces missions par le représentant de l'Etat dans le département et à renforcer la sécurité juridique des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

1) La prévention des difficultés par le comptable public :

L'obligation faite au comptable public de signaler à sa hiérarchie les faits énumérés au §3 de la présente circulaire n'influe pas sur la nature de son contrôle des opérations comptables d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local car interdiction lui est faite d'apprécier la légalité et l'opportunité des décisions de l'ordonnateur qui lui sont produites pour les justifier² (cf. article L.1617-2 du CGCT et annexe de la présente circulaire). Toutefois, cette délimitation des contrôles ne le dispense pas, concomitamment à l'exécution d'une opération comptable qu'il est tenu d'effectuer en application de la réglementation en vigueur, de faire part de ses interrogations sur la régularité de certaines opérations, par l'intermédiaire de sa hiérarchie, aux autorités compétentes, qu'il s'agisse du Préfet ou du Procureur de la République.

Ce dernier devoir ne doit cependant pas conduire les agents de la DGFIP à mener des investigations dans des domaines qui ne relèvent pas de leurs compétences mais seulement à informer leur supérieur hiérarchique de faits dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions, sans se substituer aux autres administrations de l'Etat dans l'exercice de leurs prérogatives (services préfectoraux et judiciaires notamment).

1.1) Le comptable public a un rôle d'alerte de l'exécutif local

Un prolongement nécessaire à la mission de conseil du comptable public consiste d'abord en l'exercice du devoir d'alerte auprès de l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement concerné. En effet, ce dernier n'est pas toujours informé ou conscient de l'anomalie signalée par le comptable. Les gestionnaires publics locaux trouvent ainsi avantage à cette sécurisation de leurs choix de gestion ne remettant pas en cause leurs prérogatives dans la mesure où ils demeurent libres d'y donner la suite qu'ils jugent la plus adaptée.

1.2) Le comptable public a un rôle d'alerte du directeur départemental ou régional des finances publiques

Lorsqu'aucune suite adéquate n'a été donnée par l'ordonnateur au signalement qui lui a été fait par le comptable, ce dernier, s'il identifie un risque en fonction des éléments d'information en sa possession, doit porter ces faits à la connaissance de son supérieur hiérarchique, le directeur départemental ou régional des finances publiques.

Le comptable n'a pas la charge de qualifier juridiquement les faits concernés, cette tâche revenant aux préfets ou aux autorités judiciaires.

¹ Dans la présente circulaire, cette appellation couvre également les trésoriers-payeurs généraux dans les départements où un directeur départemental ou régional des finances publiques n'est pas encore nommé.

² Les comptables opèrent uniquement les contrôles, énumérés aux articles 12 et 13 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962, sur la base des pièces produites par l'ordonnateur (exécutif local), chaque acteur étant tenu par la liste des pièces justificatives de dépenses visée par l'article D.1617-19 du code général des collectivités territoriales et figurant en annexe I de ce même code.

2) Le signalement des faits concernés au préfet par le directeur départemental ou régional des finances publiques :

Le directeur départemental ou régional des finances publiques examine les signalements qui lui sont transmis par les comptables publics de son département et apprécie s'ils justifient une information du préfet.

L'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale dispose en outre que « toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs ». Lorsque le directeur départemental ou régional des finances publiques saisit le parquet, il en informe dans les meilleurs délais le préfet.

De même, le directeur régional ou départemental des finances publiques informe dans les meilleurs délais le préfet des actions qu'il engage auprès des juridictions financières en cas de :

- *Faute de gestion* : Il s'agit d'infractions aux règles budgétaires et comptables, notamment celles définies par le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, qui engagent la responsabilité d'un gestionnaire public dans les cas prévus par le code des juridictions financières ;
- *Gestion de fait* : Il s'agit de l'ingérence fautive d'un gestionnaire public dans les compétences confiées exclusivement au comptable public par l'article 11 du décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 (recouvrement de recettes publiques et/ou paiement de dépenses publiques notamment). Le gestionnaire public peut, dans ce cas, être déclaré comptable de fait par les juridictions financières et sanctionné à ce titre par celles-ci à l'issue de leur enquête sur les fonds publics irrégulièrement détenus ou maniés.

3) La typologie des faits méritant d'être signalés au préfet :

3.1) Les illégalités relevant du contrôle de légalité

Le préfet peut déférer au tribunal administratif les actes soumis à obligation de transmission dans les deux mois suivant leur transmission à ses services (cf. articles L.2131-2, L.3131-2 et L.4141-2 du CGCT).

Il peut également déférer les actes non soumis à obligation de transmission dont il peut demander communication à tout moment (2ème alinéa de l'article L.2131-3), notamment à la suite d'un signalement. Pour autant, il ne peut les déférer au tribunal administratif, dans un délai de deux mois à compter de leur communication, que si sa demande a été présentée dans le délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires (cf. articles L.2131-3, L.3131-4 et L.4141-4 du CGCT).

Les services de la DGFIP s'attacheront à signaler au préfet les illégalités présumées et suffisamment importantes, dont ils ont connaissance dans leur sphère de compétence, dans un délai lui permettant d'agir.

Toutefois, les comptables publics n'ont le plus souvent connaissance des actes concernés qu'au moment de la mise en paiement des dépenses publiques locales qui intervient souvent au-delà du délai de deux mois à compter de la date à laquelle les actes sont devenus exécutoires. Si ces actes ne peuvent plus être déférés, leur caractère répétitif peut amener les comptables publics à réexaminer ultérieurement des actes de même nature. Dans ces conditions, ces derniers tiendront informé le préfet dans des délais compatibles avec l'exercice du contrôle de légalité. Face à ces situations, le préfet et le directeur départemental ou régional des finances publiques conviennent de la pratique et des modalités de signalement.

Par ailleurs, les services de la DGFIP signaleront aux préfets les conventions passées par les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne respectant pas les dispositions de l'article L.1611-7 du code général des collectivités territoriales (cf. circulaire de la DGCL et de la DGFIP n°INT/B/08/00027/C du 1^{er} février 2008 relative aux conventions de mandat passées par des collectivités et établissements publics locaux).

3.2) Les dérives de gestion relevant du contrôle budgétaire

Il est crucial de détecter le plus en amont possible les difficultés financières pour pouvoir y remédier plus facilement. Le mécanisme de détection des collectivités qui connaissent des difficultés financières (« réseau d'alerte ») doit faire l'objet d'un échange approfondi et régulier entre les services préfectoraux et ceux de la DGFIP. En complément de cette expertise des comptes des collectivités et établissements publics locaux présentant des risques significatifs de déséquilibre financier, certains actes pris par leurs représentants méritent d'être signalés au préfet.

Ainsi, les décisions de gestion conduisant une collectivité ou un établissement public local à entrer dans le périmètre du réseau d'alerte ou à s'y maintenir (remise en cause des décisions prises par le préfet dans le cadre du contrôle budgétaire, le cas échéant) sont susceptibles de faire l'objet d'un signalement au préfet.

4) La coordination entre les services préfectoraux et ceux de la DGFIP :

Le préfet donne la suite qu'il juge opportune aux signalements effectués par la DGFIP. Afin de donner tout son sens à la pratique du signalement, il veille à échanger régulièrement avec le directeur départemental ou régional des finances publiques dans le cadre de rencontres périodiques. Il importe, en effet, que le préfet et le directeur départemental ou régional des finances publiques puissent faire un point de situation régulier sur les suites données aux signalements et les enseignements des actions menées.

En complément des signalements reçus, les préfets peuvent aussi consulter, selon des modalités qui font l'objet d'une convention, les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques sur la légalité des actes qui leur sont transmis au titre du contrôle de légalité. A cet égard, une prochaine circulaire définira les modalités de cette collaboration dans le domaine du contrôle de légalité des actes de commande publique.

Les préconisations de cette dernière circulaire, visant notamment à ce que les services préfectoraux et de la DGFIP définissent conjointement une stratégie territoriale d'action sur la base d'un constat partagé de la situation locale, peuvent être étendues également à la gestion des signalements émis selon les procédures définies par la présente circulaire. En effet, il est important que les services de l'Etat se concentrent sur le contrôle des actes à forts enjeux pour l'Etat (cf. circulaire du 17 janvier 2006 citée en références).

* *

*

Au sein de chaque département, le préfet et le directeur départemental ou régional des finances publiques veillent à mettre en œuvre ces instructions de manière partenariale, en tenant compte du contexte local et à en dresser à intervalle régulier un bilan partagé.

Le sens de cette démarche, qui vise à garantir l'effectivité de l'Etat de droit et à sécuriser au plan juridique les actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, devra être porté à la connaissance de ces derniers.

La présente circulaire remplace et annule les circulaires du Ministre délégué chargé du budget n°90 CD-2646 du 18 juin 1990 et n°90 CD-4211 du 12 septembre 1990.

Toute difficulté d'application de la présente circulaire devra être portée à la connaissance du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière et du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique de la DGCL ou du bureau CLIA de la DGFIP.

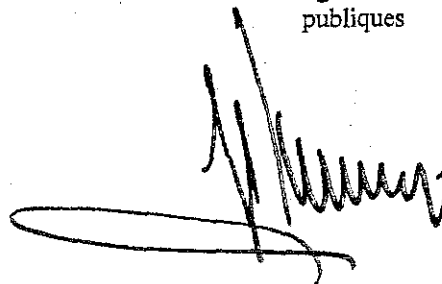
Pour le ministre et par délégation

Le Directeur général des collectivités
locales


Eric JALON

Pour le Ministre et par Délégation

Le Directeur général des finances
publiques



ANNEXE - LE RAPPEL DU CHAMP DES CONTROLES DES COMPTABLES PUBLICS

L'article L.1617-2 du code général des collectivités territoriales interdit au comptable de « *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. Il est tenu de motiver la suspension du paiement* ».

A ce titre, il convient de distinguer la légalité externe qu'il peut apprécier³ de la légalité interne d'un acte local qui relève de la compétence exclusive de l'autorité préfectorale.

Par ailleurs, même en l'absence d'énonciation législative de ce principe, il est de jurisprudence administrative constante que, *"pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur la production des justifications mais n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives"* (Conseil d'État, Balme, 5 février 1971, req. n° 71173 : au cas d'espèce, le Conseil d'État confirme l'annulation d'un refus de paiement d'un comptable motivé par la méconnaissance d'un texte réglementaire par un arrêté municipal - Voir aussi Conseil d'État, 8 juillet 1974, Méry et consorts, req. n° 91282 ; Conseil d'État, 23 mai 1987 commune d'Evau les bains, Rec. p. 239 ; Conseil d'État, 10 février 1997, Ibo T, Rec. p. 751).

La jurisprudence de la Cour des comptes le confirme également (arrêt Marillier du 28 mai 1952). Du fait de la production d'actes de l'ordonnateur, assurant l'application de délibérations exécutoires, *"le comptable avait en sa possession, au moment du paiement desdites primes et indemnités, des pièces justificatives suffisantes, telles que prévues par la réglementation, et sur la régularité desquelles il ne lui appartenait pas de se prononcer"* (Cour des comptes, 4e chambre, arrêt n° 19825, 2 juillet 1998, Commune d'Avion). Le comptable ne peut s'opposer à une dépense effectuée en vertu d'une décision illégale, dès lors que cette décision a été prise par l'autorité compétente et n'a pas été retirée ou annulée (Cour des comptes, 28 mai 1952, Commune de Valentigney).

Les juges des comptes et le juge de cassation, ont également précisé que les comptables ne sont pas juge de *"l'intérêt public de la dépense"*. L'arrêt du Conseil d'État du 30 juillet 2003 (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie contre M. Marty, req. n°232430), rendu en cassation d'un arrêt de la Cour des comptes du 7 décembre 2000, rappelle que le contrôle de la validité de la créance et de l'exacte imputation des dépenses au chapitre qu'elles concernent ne saurait conduire le comptable à se faire juge de la légalité des actes qui lui sont produits : *"Si, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur l'exactitude des calculs de liquidation et sur la production des justifications, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives ; que la question de savoir si un département peut prendre à sa charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité qui ne relève pas du contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement"*.

Cet arrêt confirme la solution adoptée par la Cour des comptes (commune de Nice, 5 novembre 1992 ; commune de Marseille, 7 octobre 1993). La question de savoir si un organisme public local peut légalement prendre en charge certaines dépenses n'est pas de la compétence du comptable payeur mais relève de l'autorité en charge du contrôle de légalité.

Ainsi, le contrôle du comptable ne porte que sur la régularité formelle des pièces transmises. Il ne doit pas être étendu à une vérification de la légalité au fond des actes transmis, et notamment à l'intérêt public de la dépense en cause. Pour autant, lorsqu'un comptable constate qu'il doit exécuter un acte manifestement illégal, il doit le signaler au trésorier-payeur général afin que ce dernier soit en mesure d'en informer le préfet, le cas échéant (cf. circulaires n° 90 CD 2646 du 18 juin 1990 et CD 4211 du 12 septembre 1990 du Ministre délégué au Budget)⁴.

³ Une pièce est régulière en la forme lorsqu'elle émane de l'autorité régulièrement habilitée à l'édicter et lorsqu'elle est exécutoire. Sachant que le caractère exécutoire des pièces est automatiquement attesté par l'ordonnateur lorsqu'il signe le bordereau de mandat de dépenses (article D.1617-23 du code général des collectivités territoriales), le contrôle du comptable ne peut donc vérifier que la compétence des signataires des actes qui lui sont produits.

⁴ Cf. instruction codificatrice de la DGFIP n°07-024-M0 du 30 mars 2007 relative à la liste des pièces justificatives de dépenses