

**LA COMMISSION DE CONTRÔLE
FINANCIER DES ARTICLES R.
2222-1 À R. 2222-6 DU CODE
GENERAL DES COLLECTIVITES
TERRITORIALES**

Mai 2012

ETUDE

SYNTHÈSE

Les contrats de délégation de service public, concessions, affermagés et régie intéressée comprennent généralement des clauses relatives au contrôle du délégataire par le délégant. Sur le plan financier, même en l'absence de ces clauses, les collectivités locales doivent :

- mettre en place une commission de contrôle financier,
- contrôler annuellement les comptes produits par le délégataire,
- joindre les rapports de contrôle aux comptes de la collectivité.

Le contrôle annuel n'est pas une simple possibilité mais une obligation. La commission en charge de ce contrôle est codifiée aux articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du code général des collectivités territoriales. Ils imposent sa création pour les collectivités ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement. En raison de leurs spécificités respectives, la commission de contrôle financier (CCF) est distincte de la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) prévue à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales.

Sont concernées toutes les conventions passées entre une collectivité et une entreprise sont concernées, y compris les contrats de partenariat. Les communes et tous les regroupements de communes sont soumis à cette obligation de contrôle annuel. En l'absence de textes spécifiques, départements et régions ne seraient pas tenus de cette obligation. Toutefois, rien ne les empêche de s'y soumettre dans un souci de bonne administration.

Le décret du 14 mars 2005, relatif au rapport annuel du délégataire, fait expressément référence à ces articles. Il reconnaît les insuffisances des comptes établis par les délégataires pour s'assurer de la transparence : absence de détails, méthodes d'établissement et de présentation « propres » aux délégataires. En effet, il indique : « *Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle* » (Art. R. 1411-7 CGCT).

Au vu de l'examen des textes, de l'avis de la doctrine, des pratiques des collectivités locales, des rapports des chambres régionales des comptes, ce contrôle s'organise ainsi :

- Composition :

C'est l'organe délibérant de la collectivité qui fixe, par délibération, la composition de la commission de contrôle financier. « *Rien ne s'oppose en droit à ce qu'elle compte en son sein des représentants des associations d'usagers et/ou des personnes qualifiées* » indique la Direction Générale des Collectivités Locales.

- Mission :

C'est un contrôle sur place et sur pièces que la collectivité doit exercer. Il porte sur les comptes détaillés des opérations menées par l'entreprise. Le contrôle doit porter sur :

- 1) les opérations financières entre la collectivité et son contractant : surtaxe collectée par un fermier et reversée à la collectivité dans un contrat d'affermage, justification de la subvention d'équilibre versée par une collectivité dans le cadre d'une convention portant sur le transport public de voyageurs, par exemple.
- 2) l'équilibre financier du contrat au travers de la vérification des comptes détaillés de l'exécution de la convention.

- Production :

La commission de contrôle financier doit établir un rapport écrit annuel pour chaque convention soumise à son contrôle. Dans sa mission, la collectivité peut se faire aider par un prestataire extérieur. Les rapports doivent être joints aux comptes de la collectivité. Ce sont des documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs.

0 INTRODUCTION

La loi autorise les collectivités locales à déléguer la gestion d'un service public à une entreprise privée. En principe, le contrat prévoit les modalités du contrôle du délégataire par le délégant, en particulier sur les aspects financiers. Force est de constater que ces contrôles sont rarement effectués.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, la Cour des comptes a dénoncé cette situation¹. En 2003², elle constatait certes une amélioration, liant d'ailleurs renforcement du contrôle et maîtrise de l'évolution du tarif de l'eau. Toutefois, la comparaison entre les prévisions économiques et financières sur toute la durée du contrat qui devraient être jointes au contrat initial, comme aux avenants, est souvent impossible comme le déplore la Cour. Ainsi, le contrôle de l'équilibre financier est-il rarement réalisé.

Pourtant les collectivités doivent réaliser un contrôle financier annuel. Il est prévu par les articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du code général des collectivités territoriales (cf. pages 19 et 20). Ces textes évoluent régulièrement. Ainsi le chapitre qui les regroupe a changé de nom en 2010, il s'appelle « SERVICES GÉRÉS EN APPLICATION DE CONVENTIONS » au lieu de « CONCESSIONS ET AFFERMAGES ». Son champ est plus large, il concerne aussi les contrats de partenariat.

Ce contrôle annuel est d'autant plus indispensable que le rapport établi par le délégataire, prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT, est, dans les faits, particulièrement succinct. Il n'est pas détaillé et ne permet pas un contrôle efficace de la délégation. D'ailleurs l'article R. 1411-7 du CGCT impose que : « *Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle* ».

Malgré la cohérence de ces dispositions et leur efficacité constatée, beaucoup de collectivités n'ont pas créé la commission de contrôle financier de l'article R. 2222-3, voire en conteste l'utilité, considérant, à tort, qu'elle ferait double emploi avec la commission consultative des services publics locaux de l'article L. 1413-1.

Ces raisons nous ont amené à rappeler les origines et l'évolution des textes qui fondent la commission de contrôle financier (1), la position de la doctrine (2) et celle des collectivités qui ont créé leur commission de contrôle (3). Une large place sera faite à la commission de contrôle financier à travers les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes (4). La Commission d'Accès aux Documents Administratifs a eu à se pencher sur la communicabilité du rapport de la commission de contrôle (5).

¹ Cour des comptes - Rapport Gestion des services publics locaux eau et assainissement – janvier 1997

² Cour des comptes - Rapport Gestion des services publics d'eau et d'assainissement – décembre 2003

1 ORIGINE ET EVOLUTION DES TEXTES

Les articles R. 2222-1 à R. 2222-6 trouvent leur origine dans un décret du 30 octobre 1935, relatif « *aux rapports entre les collectivités et les entreprises avec lesquelles elles ont passé des contrats* ». Le texte ne fait pas de distinction entre entreprise publique et entreprise privée. Les contrats passés avec les sociétés d'économie mixte (SEM) et les sociétés publiques locales (SPL), sont donc concernés par ces textes. En 1977, ce décret a été incorporé dans le code des communes aux articles R. 324-2 à R. 324-7³.

En 2000, ils ont été transposés dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) aux articles R. 2222-1 à R. 2222-6⁴. Depuis, deux modifications sont intervenues :

- L'article R. 2222-3 a été modifié par le décret n° 2001-183 du 22 février 2001. Le seuil minimal de recettes de fonctionnement du service, alors exprimé en francs, est transformé en euros.
- L'article R. 2222-5, qui se rapporte aux régies intéressées, a fait l'objet de compléments et précisions par le décret n° 2010-918 du 3 août 2010. De plus le décret modifie le titre du chapitre qui devient « SERVICES GÉRÉS EN APPLICATION DE CONVENTIONS » au lieu de « CONCESSIONS ET AFFERMAGES ». L'objet du chapitre est donc plus large, il englobe, entre autres, les contrats de partenariat.

Tous ces textes ont été soumis au Conseil d'État.

D'autres dispositions se réfèrent à la commission de contrôle financier des articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du CGCT :

- L'article R. 2252-5 du CGCT impose le recours à la commission de contrôle financier dans le cadre de prêts ou de garanties d'emprunt :
« *Les entreprises ou organismes qui, en vertu de la réglementation en vigueur, peuvent bénéficier de prêts ou de garanties d'emprunt de la part des communes sont soumis au contrôle prévu par les articles R. 2222-1 à R. 2222-6.* »
- Le décret n° 2005-236 du 14 mars 2005, codifié aux articles R. 1411-7 et R.1411-8 du CGCT, concerne spécifiquement le contenu du rapport annuel du délégataire de service public. Il vise expressément les articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du CGCT. À l'article R. 1411-7, il est mentionné : « *Toutes les pièces justificatives des éléments de ce rapport sont tenues par le délégataire à la disposition du délégant dans le cadre de son droit de contrôle* ». Ainsi, le rapport du délégataire ne saurait se suffire à lui-même.

³ Décret 77-241 (1977-03-07 JORF et JONC 18 mars 1977)

⁴ Décret n° 2000-318 du 7 avril 2000

2 LA DOCTRINE

La doctrine reconnaît l'obligation d'un contrôle du délégant sur l'activité du délégataire. Il porte en particulier sur les données communiquées spontanément, contractuellement ou réglementairement, par le délégataire ou encore sur l'ensemble des éléments de calcul et de comptabilité⁵.

Pour l'université, le contrôle est une obligation. Il est très étendu.

Dans leur Traité des contrats administratifs, les professeurs de Laubadère, Moderne et Delvolvé rappellent « *qu'en raison de la maîtrise que l'administration doit conserver sur le fonctionnement du service public et son adaptation aux intérêts du public, ce contrôle est très étendu. Il est dans une très large mesure prévu par les dispositions conventionnelles ou réglementaires mais il existe en dehors même de ces dispositions*⁶ ».

Le ministère de l'Intérieur fait directement référence à l'article R. 2222-1 du CGCT.

« *Moyens de suivi de l'exécution du service :*

Le délégataire est tenu de fournir des comptes réguliers et fidèles à l'autorité délégante. Cette obligation se fonde sur des clauses particulières de la convention, mais aussi sur l'article R. 2222-1 du CGCT. »⁷

Dans sa réponse, publiée au Journal Officiel le 28 janvier 2002⁸, le ministère de l'intérieur indique à propos des contrats de délégation de service public : « *Quant aux articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du même code (CGCT), ils ont pour objet d'organiser les règles de contrôle, notamment financier, durant l'exécution de la convention* ».

La direction générale des collectivités locales (DGCL), sollicitée récemment, considère que pour les collectivités qui sont soumises à la première, il y a coexistence entre la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) prévue à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités locales et la commission de contrôle financier prévue par l'article R. 2222-3 du même code : « *je vous confirme que les deux commissions n'ont pas la même vocation et qu'il y a lieu de les maintenir en raison de leurs spécificités respectives* »⁹.

La DGCL ajoute : « *S'agissant de la composition de cette commission, l'article R. 2222-3 du CGCT indique qu'elle « est fixée par une délibération du conseil municipal ou du conseil de l'établissement ». Le conseil municipal ou le conseil de l'établissement dispose donc d'une grande liberté en la matière. Rien ne s'oppose donc en droit à ce qu'elle compte en son sein des représentants des associations d'usagers et/ou des personnes qualifiées* ».

⁵ La gestion déléguée de l'eau et de l'assainissement – comment garantir la transparence ? L'environnement magazine, n°157, septembre 1998, p.31).

⁶ Traité des contrats administratifs, LGDJ, tome II, 7^{ème} édition, page 411

⁷ Répertoire mensuel du ministère de l'intérieur, 30 août 2009

⁸ Réponse ministérielle à M. Jean-Charles Cavaillé, question AN n° 36879

⁹ Lettre DGCL du 27 avril 2012, Réf. 12-008506-D

L'Institut de la Gestion Déléguée cite in extenso les articles R. 2222-1 à R.2222-6¹⁰

Les articles R. 2222-1 à R. 2222-6 sont cités au titre des moyens de contrôle à disposition de la collectivité, l'IGD parle du « *devoir de l'autorité délégante de vérifier la bonne exécution du contrat* ». Pour l'IGD, le délégataire est tenu de communiquer les comptes détaillés de ses opérations. Ce sont ceux qui sont soumis au contrôle et pas seulement les opérations financières réalisées entre le délégataire et le délégant.

Rappelons que l'IGD est une fondation d'entreprise qui s'est donnée pour objectif de « *devenir un organisme de référence au plan national et international dans les domaines touchant à la gestion des services publics et infrastructures publics notamment lorsque celle-ci est déléguée par voie contractuelle ou fait appel à un partenariat public-privé* ». Créé par les plus grandes entreprises françaises du BTP, EDF etc..., l'IGD comprend des entreprises comme Véolia eau, Lyonnaise des Eaux, la Saur pour ne citer que les délégataires principaux dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement. L'IGD peut difficilement passer pour un contempteur de la délégation de service public.

¹⁰ Recueil des textes et de la jurisprudence applicable aux collectivités locales – IGD – Documentation française, 2006 – p.132 et 133.

3 LES COLLECTIVITES LOCALES ET LA COMMISSION DE CONTROLE FINANCIER

Si l'obligation de mettre en œuvre la commission de contrôle financier est bien réelle, force est de constater qu'en pratique, cette obligation n'est pas toujours remplie. De plus l'existence formelle de la commission n'est pas non plus le gage d'un contrôle effectif et de l'existence de rapports annuels justifiant les contrôles effectués.

Certaines collectivités ont constitué leur commission de contrôle financier. Citons, sans que la liste soit exhaustive :

- La communauté urbaine de Bordeaux
- La communauté urbaine du Grand Toulouse
- Le syndicat des eaux d'Île de France (SEDIF)
- La communauté d'agglomération du Choletais
- La commune de Montpellier
- La commune de Compiègne
- La commune de Quimper
- La commune d'Anglet
- La commune de Machecoul

On constate que cette liste comprend des communes, des syndicats intercommunaux et des communautés urbaines. Ce sont bien toutes les collectivités locales, quelque soit leur forme, qui sont tenues de cette obligation de contrôle. Tout au moins, il convient de considérer que toutes les communes y sont soumises, ainsi que tous les regroupements intercommunaux, syndicats, communautés d'agglomération, communautés urbaines. Si, naturellement, de tels contrôles sont souhaitables, la création d'une commission de contrôle financier ne semble pas obligatoire pour les départements et les régions en l'absence de textes spécifiques. Rien n'interdit cependant à ces collectivités, s'agissant d'une mesure de bonne administration, de se doter d'une commission de contrôle financier.

Notons, en ce qui concerne la communauté urbaine de Bordeaux, que cette collectivité a souhaité soumettre les régies publiques qui lui sont rattachées aux mêmes contrôles que les délégataires de service public.

4 LA COMMISSION DE CONTROLE FINANCIER A TRAVERS LES RAPPORTS D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES (CRC).

Communauté d'agglomération du Choletais (Maine-et-Loire)

Pour la CRC :

« Une seule disposition du code général des collectivités territoriales ne semble pas avoir été respectée, celle concernant la soumission des comptes du délégataire à la commission de contrôle telle que prévu aux articles R. 2222-1 et suivants du CGCT. Cette disposition, si elle n'est pas formellement liée à la procédure de renouvellement de la DSP, revêtait tout son sens dans la situation où le délégataire sortant se portait à nouveau candidat.

Suivant la recommandation de la chambre, la communauté a créé la commission de contrôle des DSP prévue aux articles R. 2222-1 et suivants lors de la séance du conseil communautaire du 17 janvier 2011. »

CRC des Pays de la Loire – Rapport d'observations définitives du 13 octobre 2011

Commentaires :

L'absence de la commission de contrôle financier de l'article R. 2222-1 et suivants est reprochée à la collectivité. La chambre insiste sur l'utilité du contrôle préalablement au renouvellement d'une DSP. Ajoutons aussi, préalablement à tout avenant pour en mesurer l'incidence sur l'équilibre financier du contrat.

On notera avec intérêt que sur un sujet important, celui des provisions pour renouvellement, la CRC indique que la communauté d'agglomération s'est engagée à « *procéder à la régularisation financière du trop perçu par le délégataire eau potable en ce qui concerne les dotations de renouvellement* » (p.13/17 du rapport d'observations). Manifestement la CRC n'accorde aucun crédit à la distinction opérée par les délégataires de l'eau, suite à la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006 (LEMA), entre renouvellement fonctionnel et renouvellement patrimonial.

Commune de Pornichet (Loire-Atlantique)

La CRC écrit :

« L'article R. 2222-3 du CGCT prévoit, pour les communes dont les recettes de fonctionnement sont supérieures à 75 k€, l'examen des comptes détaillés des délégations par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération du conseil municipal. L'intérêt de cette commission est de pouvoir analyser les comptes des délégataires de manière plus détaillée et plus précise que lors de l'examen annuel devant le conseil municipal.

Jusqu'en 2011, la collectivité ne disposait pas d'une telle commission. Les comptes des délégataires étaient examinés en commission des finances avant le conseil municipal. En juin 2011, suivant les préconisations de la chambre, la commune a créé cette commission. »

CRC des Pays de la Loire – rapport 13 janvier 2012

Commentaires :

Ainsi, dans son rôle habituel, la commission des finances n'est pas la commission de contrôle financier. Celui-ci nécessite un contrôle sur places et sur pièces, comme le pratiquent les commissaires aux comptes dans leur mission de certification de la régularité et de la sincérité des comptes d'une entité juridique.

Il n'est pas irrégulier que la commission de contrôle financier soit composée des mêmes personnes que la commission des finances pourvu qu'elle assure bien le rôle spécifique du contrôle financier.

Commune de Beaugency (Loiret)

À propos de la délégation du service de l'assainissement collectif à Lyonnaise des eaux, la CRC écrit :

« L'article L. 1411-3 du CGCT dispose que « le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin un rapport comportant les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité du service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte ». Ces dispositions sont complétées par les articles R. 2222-1 à R. 2222-6 du même code. Enfin l'article 1^{er} du décret n° 96-635 du 6 mai 1995 relatif aux rapports annuels sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable et de l'assainissement dispose que »le maire présente au conseil municipal (...) un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable. Il en est de même du service de l'assainissement. Ce rapport est présenté au plus tard dans les six mois qui suivent l'exercice concerné. »

CRC du Centre – Rapport d'observations définitives 11 juillet 2006

Commentaires :

La CRC rappelle très clairement qu'en cas de délégation d'un service d'eau et d'assainissement, 3 rapports coexistent :

- le rapport annuel du délégataire prévu à l'article L. 1411-3 du CGCT,
- le rapport du maire sur le prix et la qualité du service, article L.
- le rapport annuel de la commission de contrôle financier des articles R. 2222-1 – R. 2222-6 du CGCT.

Syndicat mixte de la vallée de l'Oise

Ce syndicat assure le transport et le traitement des déchets ménagers. La CRC de Picardie écrit :

« En ce qui concerne l'information relative à l'exploitation du centre de traitement principal dans le cadre d'une délégation de service public, le compte rendu du délégataire est présenté chaque année, depuis 2004, au comité syndical et à la commission consultative des services publics locaux, après examen par la commission de contrôle des comptes (article R. 2222-3 CGCT) assistée d'un cabinet. »

CRC de Picardie – 6 mars 2009

Commentaires :

Au moins sur le plan institutionnel, voilà une organisation qui apparaît satisfaisante. Il est légitime que la collectivité se fasse aider par un prestataire extérieur. Reste encore à apprécier l'objet et l'étendue de la mission confiée à ce prestataire, ainsi que la qualité de son travail...

Commune de Brazey-en-Plaine (Côte d'Or)

La CRC de Bourgogne, dans sa lettre d'observations du 19 décembre 2001, concernant la délégation de l'assainissement à la SAUR écrit :

« Il est à noter que la collectivité n'a pas institué la commission de contrôle imposée par l'article R. 324-4 du code des communes, transposé à l'article R. 2222-3 du CGCT. En outre, les comptes du délégataire de service public n'ont pas été joints aux comptes communaux pour justifier les opérations comptables, contrairement aux dispositions des articles R. 324-2 et R.324-5 du code des communes, transposées aux articles R. 2222-1 et R. 2222-4 du CGCT. »

CRC Bourgogne – Rapport d'observations définitives 19 décembre 2001

Commentaires :

Outre la transposition, à l'identique, du code des communes vers le code général des collectivités territoriales, la CRC rappelle l'obligation de joindre le rapport annuel de la commission de contrôle financier aux comptes de la collectivité. Le préfet, qui reçoit ces documents, pourrait être saisi d'une transmission irrégulière en la forme en raison de l'absence du rapport annuel de contrôle de la commission de contrôle financier.

Cette lettre d'observations dénonce également une pratique irrégulière en matière d'assainissement :

« Enfin, la participation versée au fermier au titre de la contribution aux charges d'évacuation des eaux pluviales a été imputée au budget annexe de l'assainissement alors qu'elle aurait dû l'être au budget principal. »

Commentaires :

En effet, c'est le budget principal qui doit supporter le coût de la collecte et du traitement des eaux pluviales. En régie, le budget principal doit financer tant l'exploitation que les investissements par un virement au budget annexe de l'assainissement. En délégation, le budget principal finance le délégataire pour la collecte et le traitement des eaux pluviales. Il doit également verser une somme au budget annexe de l'assainissement qui supporte les investissements qui sont souvent mixtes. En effet les investissements de l'assainissement servent à la collecte (réseau unitaire) et au traitement des eaux pluviales (station d'épuration). Plus rare est le cas où la collectivité gère et finance les investissements liés au pluvial dans le seul budget principal.

Syndicat des eaux de la Basse-Ardèche (Ardèche)

Pour la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes :

« En application des dispositions des articles R. 2222-1 et R. 2222-3 du CGCT, par délibération du 5 octobre 2005, le comité syndical a créé cette commission de contrôle et en a fixé la composition : 2 élus et 2 représentants d'associations de consommateurs membres de la commission consultative des services publics locaux.

Bien que l'article R. 2222-3 du CGCT confie clairement le contrôle des comptes détaillés de l'entreprise à la commission dont la composition est librement fixées par l'autorité délibérante, la délibération précise que « la mission de contrôle, de surveillance, et plus globalement de police, impartie à l'organe exécutif n'est pas délégable à une commission paritaire ; dans sa composition élargie, la commission ne peut être que mission consultative, sans délégation de compétence ou de pouvoir, restant dans le rôle d'une commission informelle chargée d'assister l'organe exécutif. »

En fait la commission n'a pas été mise en place, et aucun contrôle des comptes détaillés du délégataire n'a été entrepris, faute, selon l'ordonnateur de disposer des compétences nécessaires. »

La chambre rappelle que la mise en place, les missions et les pouvoirs de la commission sont prévus par les textes dont l'application est obligatoire. Elle relève que les contrats passés avec la DDAF ont eu précisément pour objet d'apporter les compétences nécessaires au contrôle du délégataire.

CRC Rhône-Alpes – 2 décembre 2008

Commentaires :

La lettre d'observations est intéressante sur trois points :

- La chambre rappelle que la composition de la commission de contrôle est libre et peut parfaitement comprendre des personnes choisies en dehors de l'organe délibérant.
- Toutefois, l'organe délibérant ne saurait limiter la mission, les pouvoirs et la portée de la commission tel que prévu par les textes. Les limitations sont telles que la chambre estime que la commission n'a pas été mise en place.
- Enfin, il est évident que la commission de contrôle financier ne dispose pas par définition des compétences nécessaires à sa mission de contrôle. Mais elle est tout à fait en droit de se faire aider par un organisme extérieur.

Syndicat des eaux de la Charente-Maritime

Le rapport d'observations définitives mentionne:

« La chambre rappelle à cet effet les dispositions des articles R. 2222-1 et suivants du CGCT, non appliqués ici, selon lesquels toute entreprise liée avec... un établissement public par une convention financière comportant des règlements de comptes périodiques est tenu de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de ses opérations. Ces comptes détaillés ainsi que les rapports des vérificateurs des commissions de contrôle sont joints au compte... de l'établissement pour servir de justification à la recette ou à la dépense résultant du compte périodique (précité).

En outre aux termes des dispositions de l'article R. 2222-3 dudit code, dans tout établissement ayant plus de 500 000 F (76 224,51 Euros) de recettes de fonctionnement, une commission de contrôle doit être créée dont la composition est fixée par délibération... du conseil de l'établissement. Au cas présent elle ne l'a pas été. Cette commission a un objet plus large que le simple contrôle de la redevance. La chambre prend acte de l'intention du syndicat de créer une telle commission. »

CRC Poitou-Charentes – Rapport d'observations définitives 11 janvier 2006

Commentaires :

La chambre rappelle utilement que la mission de la commission de contrôle est de contrôler les flux financiers entre le délégataire et la collectivité. Tel est le cas de la surtaxe collectée par le délégataire puis reversée à la collectivité. Mais la chambre ajoute que la mission de la commission est plus large. Sa mission porte sur le contrôle des comptes détaillés de la mission confiée au délégataire.

Commune de Fleury-les Aubrais (Loiret)

Le rapport d'observations définitives indique :

« La chambre observe que la commission de contrôle du contrat de concession du service de l'eau prévue à l'article R. 2222-3 du CGCT n'a été mise en place que par une délibération du conseil municipal en date du 30 octobre 2000. Fin mai 2005, cette commission ne s'était toujours pas réunie.

La chambre constate néanmoins que la commune a fait procéder à un audit du service de la concession en 2000, qui fait l'objet d'un rapport remis par le consultant en mai 2001. Un nouvel audit du service a été commandé en 2002, dont les conclusions ont été connues en 2004

La commission consultative des services publics locaux rendue obligatoire par l'article 5-1 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et codifié à l'article L. 1413-1 du code général des collectivités territoriales, a été mise en place en septembre 2002. Depuis cette date, une information sur les avis formulés par cette commission est donnée par le maire lors de la présentation au conseil municipal des rapports annuels fournis par le concessionnaire. »

CRC du Centre – 6 juin 2006

Commentaires :

Il est important de relever que pour la chambre, il n'y a pas de double emploi entre la commission consultative des services publics locaux de l'article L.1413-1 du CGCT et la Commission de Contrôle Financier de l'article R. 2222-3 du CGCT.

Syndicat intercommunal pour l'organisation des transports en commun de l'agglomération de Limoges (SIOTAL) (Haute-Vienne)

La chambre régionale des comptes du Limousin écrit :

« 3.1 – Compte-rendu de la délégation

L'obligation de rendre compte des délégations de service public est prévue par de nombreux textes.

Les textes ont tous pour objectif d'assurer une parfaite transparence de la gestion des services publics locaux.

Aucun n'a été respecté jusqu'à présent.

3.1.1 – Contrôle des comptes

L'article R 324-2 du code des communes prévoit un compte-rendu financier de certaines délégations de services publics ;

« Toute entreprise liée à une commune ou à un établissement public communal par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques est tenue de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de ses opérations. »

(...)

3.1.2 – Commission consultative

L'article 26 la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a créé une commission d'usagers :

« Il est créé une commission consultative compétente pour un ou plusieurs services publics locaux exploités en régie ou dans le cadre d'une convention de gestion déléguée. Elle doit comprendre parmi ses membres des représentants d'associations d'usagers du ou des services concernés. Elle est présidée par le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunal compétent. Cette obligation ne s'applique qu'aux services des communes de plus de 3 500 habitants et aux établissements publics de coopération comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus. »

CRC du Limousin – Rapport d'observations définitives du 25 janvier 2000.

Commentaires :

Ici encore, la chambre dénonce le non-respect par la collectivité de son obligation de contrôle des comptes de la délégation. Elle rappelle l'obligation d'instituer la commission de contrôle financier de l'article R 324-2 du code des communes (devenu R. 2222-1 du CGCT) ainsi que la commission consultative des services publics locaux. Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre, mais complémentaires.

Commune de Bras-Panon (La Réunion)

Pour la CRC :

« Aux termes des articles R.2222-1 et R.2222-4 du code général des collectivités territoriales, « toute entreprise liée à une commune (...) par une convention comportant des règlements de compte périodiques est tenue de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés d'opérations » qui doivent être joints aux comptes de la commune (...) pour servir de justification à la recette ou à la dépense résultant du règlement de compte périodique ».

Les encaissements de taxes ou redevances par le fermier pour le compte de la commune donnent lieu à de tels règlements de compte périodiques. Le fermier doit donc fournir des comptes détaillés de ces opérations.

Les comptes rendus de gestion produits au comptable ne remplissent pas cette fonction. Il en va de même du compte dit d'affermage produit à l'appui du reversement de la surtaxe par le fermier. Ce compte indique le semestre de l'année auquel se rapporte le paiement mais ne justifie pas la somme due contractuellement, si bien que ni le syndicat ni le comptable public ne peuvent procéder au contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation. Les pièces disponibles permettent tout au plus de connaître le montant annuel de la surtaxe versée, ce qui est insuffisant.

Il est nécessaire que le fermier produise des informations plus pertinentes justifiant les règlements de comptes périodiques contractuels de la surtaxe. La société fermière s'est déclarée disposée à les produire après concertation sur ce point avec la commune.

Au vu des observations qui précèdent, la Chambre ne peut que recommander à la commune d'exercer effectivement son droit de contrôle sur les redditions de comptes et l'exécution du contrat. »

CRC de La Réunion – Rapport d'observations définitives du 13 décembre 2005

Commentaires :

La CRC met en avant la nécessité pour la collectivité d'exercer une véritable justification des montants annoncés par le fermier, ce qui nécessite de disposer à la base des informations détaillées relatives au compte annuel de la délégation. Les arguments développés par la chambre peuvent être utilement utilisés à l'égard du comptable public de la collectivité. Enfin la CRC conclut en rappelant que contrôle doit être effectif et qu'il porte tant sur la reddition de comptes (ex. reversement de la surtaxe) que sur l'exécution du contrat (compte annuel de la délégation).

Commune d'Anglet (Pyrénées atlantiques)

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine écrit :

« L'équilibre financier du précédent contrat n'a pas été contrôlé par la commune jusqu'en 2008. La commission de contrôle financier prévue à l'article R. 2222-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatif aux services gérés en application de conventions dans les communes ayant plus de 75 000 € de recettes de fonctionnement, n'a d'ailleurs pas été mise en place que très tardivement, le 28 avril 2008. De même, l'installation de la commission consultative des services publics locaux, mentionnée à l'article L. 1413-1 du CGCT n'est intervenue qu'au 1^{er} avril 2008, alors que son existence a été rendue obligatoire dans les communes de plus de 10 000 habitants, par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, cette commission doit notamment examiner les rapports établis par les délégataires de services publics ainsi que les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public d'eau potable. En revanche le maire a toujours présenté à l'assemblée délibérante le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable, avec néanmoins un peu de retard par rapport à la date butoir prévu à l'article L. 2224-5. »

CRC Aquitaine – Rapport d'observations définitives 27 octobre 2011

Commentaires :

La chambre reproche le retard pris pour la création de la commission de contrôle financier. Elle confirme son rôle, le contrôle de l'équilibre financier du contrat. Enfin elle rappelle, à côté de la commission de contrôle financier, le rôle de la commission consultative des services publics locaux et celui du maire (ou président de la collectivité), chargé du rapport annuel sur le prix et la qualité du service.

Commune de Sainte-Marie (La Réunion)

Pour la CRC de la Réunion :

« - S'agissant des contrôles exercés par la commune

Conformément aux articles 39 et 84 du traité d'affermage, les contrôles exercés par la commune sont prévus porter aussi bien sur les documents financiers contractuels produits par le délégataire que sur la conformité des conditions d'exploitation des installations aux dispositions du traité.

Le maire fait ainsi état d'un « contrôle technique et financier effectué par les services municipaux qui font remonter les demandes des usagers et un contrôle politique lors de la présentation du rapport annuel du service présenté par le fermier au conseil municipal ».

Or il n'apparaît pas, du fait de l'absence de justificatifs permettant d'en constater la réalité, et notamment des « rapports des vérificateurs » prévus à l'article R. 2222-4 du code général des collectivités territoriales, que la commune réalise effectivement ces contrôles, et plus particulièrement ceux portant sur la conformité de l'exploitation des installations aux dispositions du traité.

En tout état de cause, s'agissant du contrôle financier, la commission de contrôle, prévue à l'article R. 2222-3 du code général des collectivités territoriales et chargée d'examiner les comptes détaillés des opérations produits par le délégataire, n'a pas été instituée par la commune. »

CRC de La Réunion – Rapport d'observations définitives du 18 septembre 2003

Commentaires :

Le contrôle ne peut être symbolique. Il se matérialise sous la forme de rapports établis par les vérificateurs. La commission de l'article R. 2222-3 est obligatoire.

Commune de Nevers (Nièvre)

Le rapport de la chambre mentionne :

« De surcroît et s'agissant des délégations de service public, la collectivité n'a pas mis en place la commission de contrôle financier imposée de longue date par les dispositions de l'article R. 324-4 du code des communes transposées à l'article R.2222-3 du code général des collectivités territoriales, et n'a pas encore installé celle qu'elle a créée en application de l'article L. 1411-13 dudit code. »

CRC Bourgogne - Rapport d'observations définitives du 6 décembre 2002

Commentaires :

Les deux commissions, commission de contrôle financier d'une part et commission consultative des services publics locaux d'autres part, sont bien différentes l'une de l'autre.

Syndicat intercommunal d'adduction d'eau de Saulon-la-Chapelle (Côte d'Or)

Pour la CRC :

« 2-1- Le contrôle des comptes

Le fermier remet chaque année au syndicat une « contribution du délégataire au rapport annuel du président au comité syndical » d'une trentaine de pages et un « rapport annuel de gestion » également d'une trentaine de pages. Si les détails techniques fournis ne manquent pas d'intérêt, le compte rendu financier intégré au second document est limité à deux pages de chiffres non détaillés ni justifiés.

Ainsi, les comptes rendus financiers annuels remis par le fermier ne comprennent pas notamment, le détail des dépenses, contrairement à l'obligation résultant des dispositions tant de l'article R 324-2 du code des communes, désormais transposé à l'article R 2222-1 du code général des collectivités territoriales, que des articles 80 et 63 du traité d'affermage. N'obtenant du fermier aucun renseignement sur ce point, le syndicat n'a pas été incité à mettre en place la commission de contrôle imposée de longue date par les dispositions de l'article R.324-4 du code des communes et plus récemment par celles de l'article R 2222-3 du code général des collectivités territoriales. Cette lacune n'a pas permis, par ailleurs, au syndicat de joindre les comptes détaillés à ses propres comptes, comme l'imposent les dispositions de l'article R 324-5 du code des communes, transposés à l'article R 2222-4 du code général des collectivités territoriales.

Toutefois, le comité syndical a, dans le cadre de l'instruction, institué cette commission par délibération du 13 avril 2000 et la chambre ne peut qu'encourager dans cette voie ses responsables qui envisagent d'y intégrer des usagers par analogie avec les dispositions de l'article L. 2143-4 du code général des collectivités territoriales qui s'imposent aux communes de plus de 3 500 habitants.

La juridiction a également pris acte tant de la demande formulée par le syndicat au fermier d'avoir à lui fournir désormais des comptes suffisamment détaillés et justifiés pour en permettre l'étude et la discussion, que de l'intégration d'un représentant des usagers au sein de la commission créée à cet effet. »

CRC Bourgogne – Rapport d'observations définitives du 6 décembre 2000

Commentaires :

Si la collectivité a fini par créer la commission de contrôle financier, elle envisage d'y intégrer des usagers. La CRC n'a rien à reprocher à cette démarche. Elle l'encourage, nous aussi.

Commune de Saint-Louis (La Réunion)

Pour la CRC :

« Enfin, la chambre a noté l'insuffisance des contrôles exercés sur le délégataire. Ainsi, la commission consultative associant les représentants d'associations d'usagers du service, prévue depuis 1992 à l'article L. 2143-4 du code général des collectivités territoriales, n'a pas été constituée. En application des dispositions de la loi du 27 février 2002, une nouvelle « commission consultative des services publics locaux » doit désormais être instituée ; sa composition et son rôle sont prévus à l'article 1413-1 du CGCT.

De plus, la chambre rappelle que l'article L. 2222-3 du CGCT, reprenant les dispositions du décret n° 2001-183 du 21 décembre 2001, rend obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2002, dans toute collectivité ayant plus de 75 000 euros de recettes de fonctionnement au titre d'un budget annexe, l'examen des comptes des délégataires par une commission de contrôle constituée à cet effet.

Par ailleurs, les contrôles prévus par les articles 15 et 84 du traité d'affermage n'ont pas été effectués par la commune. Interrogé sur la mise en œuvre de ces dispositions, l'ordonnateur a répondu, dans un premier temps, que ces contrôles étaient effectués annuellement lors de l'examen des rapports techniques et des rapports de gestion. Mais il n'a pu joindre les documents permettant de justifier la réalité desdits contrôles. Dans un second temps, il a été précisé que ces contrôles étaient réalisés tout au long de l'année. Mais là aussi, aucune indication n'a pu être fournie sur les types de contrôle effectués et les suites données.

La chambre souligne, au vu de toutes ces constatations, la nécessité d'exercer un véritable contrôle du délégataire du service. »

CRC La Réunion – Rapport d'observations définitives du 3 novembre 2003

Commentaires :

L'affirmation orale d'un contrôle ne vaut pas, en l'absence des documents s'y référant, justifications de la réalité de ce contrôle. Ici aussi, il y a la commission consultative des services publics locaux d'une part, la commission de contrôle financier d'autre part.

Commune de Cosne-Cours-Sur-Loire (Nièvre)

Selon la chambre :

« L'instruction a montré que la commune disposait de « contributions aux rapports 1998 sur le prix et la qualité des services » instructives sur le plan des éléments physiques desdits services, mais ne disposait pas des comptes rendus financiers prévus aux contrats. Les comptes fournis dans le cadre de l'instruction, après demande à la SADE, sont trop sommaires pour qu'il ait été intéressant d'en soumettre l'examen à la commission de contrôle prévue de longue date par des dispositions réglementaires désormais codifiées à l'article R. 2222-3 du CGCT ainsi qu'à celles plus récentes figurant à l'article L. 2143-4 du CGCT. Ils sont par ailleurs trop peu détaillés pour être utilement portés à la connaissance du public en application de l'article L. 1411-3 du CGCT et annexés aux documents budgétaires de la collectivité dans le respect des dispositions de l'article L. 2313-1-7° du même code.

La chambre a noté la volonté de la commune de respecter ces textes et ne peut que l'inviter à obtenir du délégataire de service public des comptes plus précis et détaillés pour conférer à ces règles toute leur portée, comme elle en a d'ailleurs manifesté l'intention. »

CRC Bourgogne – Rapport d'observations définitives 30 octobre 2000

Commentaires :

La CRC critique les comptes fournis par le délégataire, les qualifiant de sommaires. On ne peut que lui donner raison tant les CRF (Compte rendu financier), aujourd'hui les CARE (Comptes Annuels de Résultat d'Exploitation), établis par les délégataires sont succincts et établis selon une méthodologie non conventionnelle.

Commune de Trois-Bassins (La Réunion)

« L'examen de la gestion du service de l'eau a conduit la chambre à relever tout d'abord l'insuffisance des contrôles exercés à l'égard du délégataire.

La commune a affirmé la gestion de l'eau et devait en effet, en application de l'article R.2222-3 du code général des collectivités territoriales, dès lors que le service disposait de plus de 75 000 euros de recettes de fonctionnement, constituer une commission chargée de l'examen des comptes du délégataire. Or la chambre a constaté que ni cette commission de contrôle, ni la commission consultative prévue jusqu'à une date récente à l'article L. 2143-4 du même code, n'ont été constituées. Toutefois, elle a pris acte de la création de la commission de contrôle des comptes du délégataire décidée lors de la séance du conseil municipal du 24 juin 2003 et de la mission d'assistance et de conseil confiée à la direction de l'agriculture et de la forêt pour le contrôle de gestion de ce service. »

CRC de la Réunion – 8 octobre 2003

Commentaires :

La chambre dénonce l'absence de commission de contrôle financier comme celle de commission consultative. Dans le cas présent, la commission de contrôle financier sera aidée par un organisme extérieur la Direction de l'agriculture et de la forêt.

5 LA COMMISSION DE CONTROLE FINANCIER ET LA COMMISSION D'ACCES AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (CADA)

À propos d'une demande d'un habitant de Condom (Gers), la CADA écrit :

« Monsieur F. a saisi la commission d'accès aux documents administratifs, ..., à la suite du refus opposé par le maire de Condom à sa demande de communication... de, 7) la délibération du conseil municipal décidant de la création de la commission de contrôle financier des délégations de services publics, ..., (articles R.2222-1 à R.2222-6) ; 8) les rapports de contrôle sur les comptes 2005 et 2006 du délégataire du service de l'eau et celui de l'assainissement ; 9) le bordereau de transmission de ce rapport au comptable de la commune pour servir de justification à la recette résultant du versement de la surtaxe aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement (article R.2222-4 du CGCT) ;... La commission émet donc un avis favorable. »

CADA Avis n° 20080234 du 10 janvier 2008

Commentaires :

Pas plus la CADA que la mairie de Condom n'ont remis en cause le fait que la municipalité était tenue d'avoir une commission de contrôle financier, sans quoi la demande aurait été déclarée infondée. Monsieur F. n'a pas obtenu satisfaction, parce qu'en fait la municipalité n'avait pas créé la commission de contrôle financier et que partant les rapports de contrôle étaient inexistantes.

EXTRAIT DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Articles R. 2222-1 à R. 2222-6

Version en vigueur au 25 avril 2012

CHAPITRE II : Services gérés en application de conventions

Article R. 2222-1

Créé par Décret 2000-318 du 7 avril 2000 - jorf 9 avril 2000

Toute entreprise liée à une commune ou à un établissement public communal par une convention financière comportant des règlements de compte périodiques est tenue de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de ses opérations.

Article R. 2222-2

Créé par Décret 2000-318 du 7 avril 2000 - jorf 9 avril 2000

L'entreprise communique aux agents désignés par le maire ainsi qu'à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration au ministère de l'intérieur, tous livres et documents nécessaires à la vérification de ses comptes.

La communication est faite sur place au siège de l'entreprise, aux époques et dans les délais qui sont arrêtés d'un commun accord. Toutefois, ces délais ne peuvent en aucun cas être inférieurs à ceux que la loi accorde aux commissaires aux comptes des sociétés anonymes.

Article R. 2222-3

Modifié par Décret n°2001-183 du 22 février 2001 - art. 1

Dans toute commune ou établissement ayant plus de 75 000 euros de recettes de fonctionnement, les comptes mentionnés à l'article R. 2222-1 sont en outre examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération du conseil municipal ou du conseil de l'établissement.

Article R. 2222-4

Créé par Décret 2000-318 du 7 avril 2000 - jorf 9 avril 2000

Les comptes détaillés qui sont mentionnés à l'article R. 2222-1 ainsi que les rapports des vérificateurs et de la commission de contrôle sont joints aux comptes de la commune ou de l'établissement pour servir de justification à la recette ou à la dépense résultant du règlement de compte périodique prévu au même article.

Article R. 2222-5

Modifié par Décret n°2010-918 du 3 août 2010 - art. 1

Lorsque la convention relative aux modalités de l'exploitation d'un service public est qualifiée contractuellement de régie intéressée, et sans préjudice des obligations résultant des dispositions du code des marchés publics ou, le cas échéant, de celles du chapitre Ier du titre Ier du livre IV de la première partie du présent code, elle détermine :

- les modalités de liquidation et de mandatement de la rémunération du régisseur intéressé par la commune ou l'établissement public ainsi que, s'il y a lieu, les conditions du versement d'avances ;
- la transmission au moins mensuelle par le régisseur intéressé à la commune ou à l'établissement de l'état des charges et des produits, globalisés par compte et par nature, résultant de la régie intéressée, état au vu duquel l'ordonnateur émet après contrôle les titres de recettes et les mandats de dépenses et intègre ces opérations de la régie intéressée à la comptabilité de la commune ou de l'établissement ;
- la transmission au moins mensuelle à la commune ou à l'établissement de toutes les pièces utiles pour l'exercice, le cas échéant, de ses droits à déduction de la taxe à la valeur ajoutée acquittée au cours du mois au titre de l'activité de la régie intéressée ;
- les modalités de reversement des fonds disponibles de la régie intéressée dans la caisse du comptable public ;
- les modalités de contrôle du régisseur intéressé par la commune ou l'établissement.

Article R. 2222-6

Créé par Décret 2000-318 du 7 avril 2000 - jorf 9 avril 2000

Lorsque des marchés ou conventions passés par une commune ou un établissement public communal font l'objet d'une rétrocession même partielle, le concessionnaire est soumis en ce qui concerne les mesures de contrôle aux mêmes obligations que le cédant.

* * *