

Chronique de jurisprudence financière



Stéphanie DAMAREY
Professeur de droit public
Université de Lille



Xavier VANDENDRIESCHE
Professeur de droit public
Sciences-Po Lille

Univ. Lille, EA 4487,
CRDP - Centre « Droits et perspectives du droit »,
ERDP - « Equipe de recherches en droit public ».



« Octobre 2018 à Février 2019 »

La présente chronique couvre la période octobre 2018 à février 2019 inclus, durant laquelle la Cour des comptes a rendu 64 arrêts dont 31 arrêts d'appel ; s'y ajoutent 9 arrêts de la CDBF et 2 arrêts du Conseil d'État.

Gestion patente

Annulations d'ordres de recettes

La Cour constate qu'aucun manquement ne peut être reproché au comptable en matière de recouvrement : une **créance avait été imputée à tort au compte 6714 (créances devenues irrécouvrables) alors que les admissions en non-valeur ne peuvent y être inscrites qu'après décision de l'assemblée délibérante**. Or, la créance souffrait d'une absence de fondement juridique ; il s'agissait donc bien d'une annulation de titre, à laquelle n'était toutefois pas jointe une décision explicite d'annulation [C. comptes, 17 déc. 2018, Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze, n° 2018-3861].

Circonstances atténuantes ou exonératoires de responsabilité

Les principes sont fermement fixés par la jurisprudence, tant du juge des comptes que du juge de cassation : le juge des comptes ne peut légalement fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes soumis à son contrôle (CE, 19 oct. 2012, Parquet général près la Cour des comptes (Cne de Bourg-Madame), req. n° 332131 §7, AJDA 2012. 1981), à l'**exclusion notamment de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés** (CE, ass., 23 juin 1989, Min. des finances c/ Vèque, req. n° 67442, Lebon 151, RFDA 1990. 101,

concl. Frydman ; AJDA 1989. 437, chron. Honorat et Baptiste, GAJF, 4^e éd., n° 23). Par suite, si les ministres et le directeur de la comptabilité publique sont en droit d'interpréter la réglementation à l'usage des comptables, **cette interprétation ne peut s'imposer au juge des comptes** (C. comptes, 20 oct. 1994, Centre départemental de gestion de la fonction publique de la Seine-Maritime : RDT 1995. 280). C'est sur ce fondement que le juge écarte l'argument de l'appelante qui arguait des difficultés que les comptables publics rencontrent pour concilier l'instruction de la DGFIP recommandant, pour des raisons économiques, d'envoyer les commandements par courrier simple et la position du

Le juge des comptes de considérer que sans preuve de la notification de ces commandements aux débiteurs ; la Cour considère qu'une telle "injonction contradictoire" ne peut avoir de conséquence sur l'obligation faite au comptable, en vertu de la loi, de recouvrer les recettes ; elle ne saurait en conséquence lier le juge des comptes ; le moyen est donc inopérant mais pourra, le cas échéant, être présenté à l'appui d'une demande de remise gracieuse auprès du ministre chargé du budget. Même logique s'agissant des **conditions de fonctionnement du poste comptable** : l'insuffisance ou l'instabilité des moyens en personnel du poste constituent une circonstance étrangère à la compétence du juge des comptes et ne révèlent donc point une cause exonératoire (C. comptes, 25 mai 1989, OPHLM de Bobigny : Rec. C. comptes 46). Le juge des comptes fait reposer ses décisions uniquement sur l'examen matériel des comptes, ce qui exclut les circonstances effectives d'exercice des fonctions de comptable public autres que la force majeure. La Cour refuse ainsi de prendre en considération le fait qu'en qualité de chef de poste à la trésorerie des îles du vent, des Australes et des archipels issue de la fusion en 2003 de 3 postes comptables, la comptable a eu la charge de 41 collectivités sur 48 que compte la Polynésie française et de 5 syndicats, situés sur un territoire très étendu et que la commune de Nuku Hiva est située à 1420 km de Papeete et à 2 heures d'avion [C. comptes, 4 oct. 2018, **Commune de Mahina**, n° 2018-2648 ; **Office de gestion de la crèche de Pirae Tama Here**, n° 2018-2653 ; **Commune de Nuku Hiva**, n° 2018-2659]. Pour être très solidement fixée, cette jurisprudence n'en laisse pas moins un **sentiment d'incomplétude de l'office du juge des comptes**, enfermé qu'il est dans sa fonction de seul juge des comptes, incompétent pour prendre en considération les faits, même s'ils peuvent expliquer, sinon justifier, les irrégularités commises. Il n'existe, à notre connaissance, pas d'équivalent dans notre système juridictionnel d'un juge privé de la possibilité de moduler sa décision en fonction des circonstances propres à l'espèce ; le temps est peut-être venu de réfléchir aussi à une évolution en cette matière.

La décision ministérielle du 21 juillet 2003 créant l'indemnité en cause a donné lieu à une maintenance applicative nationale du logiciel métier de la DGFIP (PAY) ; les comptables publics n'ont aucune prise sur cette maintenance ni n'en ont la maîtrise ; les effets de cette maintenance ayant intégré la décision ministérielle en cause ont fait l'objet d'une fiche technique élaborée et diffusée au réseau par la DGFIP. Il était donc techniquement impossible au comptable public de faire obstacle à cette main-

tenance applicative et de surseoir au paiement des indemnités. Mais les **circonstances liées à l'application informatique utilisée pour le versement des indemnités litigieuses ne sauraient délier le comptable de ses obligations de contrôle** [C. comptes, 5 oct. 2018, **Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Alpes-Maritimes**, n° 2018-2603].

Aux termes de l'art. 192 GBCP, l'exécution forcée par l'agent comptable d'un ordre de recouvrer peut, à tout moment, être suspendue sur ordre écrit de l'ordonnateur. En l'espèce, contrairement à ce que soutient le comptable, la direction du GIP HIS ne lui a pas formellement signifié une « opposition à poursuite contentieuse » en réaction au plan d'action qu'il avait proposé ; les échanges de courriels préalables à la mise au point de ce plan n'établissent pas une opposition formelle de la direction du GIP à des actions de recouvrement à l'encontre des trois débiteurs. Il ne peut donc être invoqué le motif mentionné dans le dernier alinéa de l'art. 192 du décret du 7 nov. 2012 pour décharger le comptable de ses responsabilités sur le recouvrement des trois créances litigieuses [C. comptes, 18 janv. 2019, **Groupeement d'intérêt public Habitat et interventions sociales (GIP HIS)**, n° 2019-0063].

L'éventuel **silence du contrôle de légalité** dans l'exercice de sa mission ne saurait dégager le comptable de sa responsabilité [C. comptes, 21 févr. 2019, **Département du Pas-de-Calais**, n° 2019-0287].

Contrôle sélectif de la dépense

Le Parc national des Ecrins faisait l'objet d'un **plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)** qui, ainsi que l'a précisé la comptable, ne prévoyait de contrôle exhaustif de la paye que pour « les agents dits « nouveaux entrants » ou sortants » et en cas de « changements de paramètres généraux » et selon lequel « les primes versées aux agents [étaient] soumises à un contrôle par sondage selon un calendrier thématique spécifique » ; l'agent ayant irrégulièrement bénéficié de la prime de risque ne pouvait être considéré comme un « nouvel entrant » lorsqu'il a commencé à bénéficier de ce complément de rémunération et le versement de la prime de risque en fonctions ne faisait pas partie des thématiques retenues au titre du CHD, ce qui [n'avait pas permis] de détecter l'erreur avant sa régularisation tardive ». Par suite, les comptables ont respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses ; en conséquence ils peuvent se prévaloir des dispositions du deuxième alinéa du IX de l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963 [C. comptes, 24 janv. 2019, **Parc national des Ecrins (PNE)**, n° 2019-0112].

Quelle que soit la pertinence du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense, et le fait que le comptable ait considéré à tort que la délibération produite autorisait les paiements, il n'en reste pas moins que le plan de contrôle, qui ne prévoyait qu'un contrôle a posteriori de la paye y compris en cas de variation des éléments de rémunération, a bien été respecté [C. comptes, 21 févr. 2019, **Département du Pas-de-Calais**, n° 2019-0287].

Diligences

Alors qu'il les savait dues car elles figuraient dans les comptes, **en omettant de faire déclarer ces créances de TVA par l'ordonnateur**, seule autorité compétente en ce domaine, le comptable a fait perdre à l'établissement la possibilité de déduire les sommes correspondantes ; à défaut de diligences adéquates, complètes et rapides, le comptable a manqué à ses obligations en matière de recouvrement des recettes [C. comptes, 17 déc. 2018, **Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze**, n° 2018-3861].

Double paiement

Un double paiement constitue, à l'évidence, un manquement du comptable ; toutefois, en l'espèce, la dépense irrégulière a été compensée, avec l'accord du fournisseur, par la non-prise en charge de deux factures ultérieures. Ainsi, le **commencement de preuve permettant d'établir le rétablissement de la caisse publique** avant le jugement de première instance n'est contredit par aucun élément du dossier ; dès lors, le certificat administratif produit par le comptable suffit à justifier que le rétablissement de la caisse est intervenu, quelle que soit la contraction irrégulière des recettes et des dépenses qui l'entache ; il n'y a pas lieu à charge [C. comptes, 13 déc. 2018, **Commune de Carbon-Blanc**, n° 2018-3551].

Fondement de la responsabilité du comptable

L'existence des ordres de reversement litigieux s'explique par une pratique consistant à ne pas enregistrer les participations des partenaires de l'Institut à ses manifestations en recettes mais à réduire du même montant le compte de dépense par la voie d'ordres de reversement. Cette pratique traduit une méconnaissance grave des principes comptables, en particulier du principe de non-contraction des recettes et des dépenses ; toutefois, quelques irrégulières qu'aient pu être ces pratiques comptables, il **ne ressort pas des pièces du dossier qu'elles se seraient traduites par une recette non recouvrée**,

un manquant en deniers ou en valeurs ou une dépense irrégulièrement payée; en conséquence, il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire [C. comptes, 13 déc. 2018, Institut français d'Afghanistan, n° 2018-3547].

En revanche, l'absence ou l'insuffisance de justification des participations d'une Chambre d'agriculture, visées dans le réquisitoire, traduit la perte des actifs correspondants et constitue un manquant en valeurs dans la caisse du comptable [C. comptes, 17 déc. 2018, Chambre départementale d'agriculture du Morbihan, n° 2018-3970]. L'agent comptable n'est pas fondé à invoquer, en matière de justification des participations détenues par l'organisme public dont il tient la comptabilité, les règles applicables pour la conservation des pièces justificatives à l'appui des mandats de dépense; les obligations auxquelles il est tenu, aux termes du I de l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963 en matière de garde et de conservation des fonds et valeurs, supposent qu'il soit à même de justifier à tout moment de la réalité des participations inscrites à l'actif de l'organisme public dont il tient la comptabilité [C. comptes, 24 janv. 2019, Chambre départementale d'agriculture (CDA) du Var, n° 2019-0135].

Les seuls contrôles qui sont susceptibles d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée sont : 1°) l'autorisation de percevoir la recette; 2°) la mise en recouvrement des créances; 3°) la régularité des réductions et des annulations des ordres de recettes; en l'espèce, le grief ne mettait pas en cause l'autorisation de percevoir les recettes mais leur liquidation (conformité des remises accordées à des décisions du conseil d'administration). Le I de l'art. 60 de la loi du 23 février 1963 précité précise que : « Hors le cas de mauvaise foi, les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des erreurs commises dans l'assiette et la liquidation des droits qu'ils recouvrent ». La Cour conclut à un non-lieu à charge dès lors qu'il n'a pas été reproché au comptable un cas de mauvaise foi; sa bonne foi peut, au contraire, être reconnue quand il soutient que, lors de la prise en charge des titres de recettes, il a pu légitimement considérer que les remises avaient été accordées par l'ordonnateur qui disposait de la compétence pour ce faire [C. comptes, 7 janv. 2019, Établissement public de coopération culturelle Centre Pompidou-Metz, n° 2018-3983].

Force majeure

La force majeure, pour exonérer le comptable de sa responsabilité, doit être en

rapport avec les manquements commis par celui-ci; en l'espèce, le comptable invoque des circonstances liées à la situation de l'Afghanistan et à l'insécurité qui y régnait et fait état d'un attentat perpétré contre le centre culturel français de Kaboul, pendant une représentation théâtrale; toutefois, la Cour note que, quelles qu'aient pu être les difficultés de fonctionnement du poste comptable liées à la situation locale, le comptable n'expose pas précisément en quoi ces circonstances ont eu une incidence sur le fonctionnement du poste permettant de reconnaître l'existence de la force majeure; à l'audience, le comptable a même reconnu l'absence de lien entre les manquements qui lui sont imputés et l'insécurité régnant en Afghanistan; d'ailleurs, l'attentat qu'il mentionne s'est produit en 2014, soit plus d'un an après sa sortie de fonctions [C. comptes, 13 déc. 2018, Institut français d'Afghanistan, n° 2018-3547].

Imputation

Contrairement à ce que fait valoir le comptable, les dépenses correspondant à des prestations de ménage, de gardiennage et de télésurveillance ne peuvent être regardées comme devant être imputées sur les comptes 6132 (« locations immobilières ») et 614 (« charges locatives et de copropriété »), dès lors qu'existent le compte 628 (« divers services extérieurs ») pour les prestations de gardiennage et de télésurveillance, et le compte 6286 (« contrats de nettoyage ») pour les prestations de ménage. Une simple erreur d'imputation ne peut être regardée comme ayant causé un préjudice financier à une entité, ainsi, le manquement du comptable ne peut être considéré comme ayant causé un préjudice financier à la chambre [C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre interdépartementale d'agriculture (CIA) d'Île-de-France, n° 2018-2753].

Manquant en monnaie ou en valeurs

L'absence de justification de la participation au fonds de garantie viagère des présidents de chambre d'agriculture, inscrite à l'actif du bilan de l'établissement, conduit à constater un manquant en valeur qui engage la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable; à défaut de justification pertinente du versement de cette participation et de conservation de cette justification, la chambre ne peut justifier de son adhésion au fonds et des droits qui en découlent; dès lors, le manquement imputable à l'agent comptable est constitutif d'un préjudice envers l'établissement [C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre départementale

d'agriculture (CDA) de la Seine-Maritime, n° 2018-2673].

Un manquement de l'agent comptable à ses obligations relatives à la tenue de la comptabilité et à la conservation des justifications ne suffit pas à mettre en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire qui est conditionnée non seulement à un manquement du comptable mais également au fait que ce manquement se traduise par l'existence d'un manquant en monnaie ou en valeur [C. comptes, 7 déc. 2018, Institut français en Irak, n° 2018-3474].

– Marchés publics

Si les comptables doivent effectivement s'assurer de l'existence d'un marché passé sous forme écrite à l'appui des mandats excédant le seuil à partir duquel les contrats doivent prendre la forme d'un écrit, il ne leur appartient pas de compter d'eux-mêmes ce seuil à partir d'un montant inférieur et ne comportant aucun élément qui pourrait indiquer qu'il s'agit du paiement de prestations rattachées à un seul marché [C. comptes, 18 oct. 2018, Syndicat mixte ouvert de restauration collective (Symoresco), n° 2018-2705, concl. min. publ.].

Primes, indemnités, rémunérations accessoires

La rubrique 2022 « primes et indemnités » de l'annexe au décret du 31 oct. 2001 prévoit qu'à l'appui du paiement de primes, l'ordonnateur doit fournir au comptable « une décision d'octroi précisant la référence aux textes législatifs et réglementaires régissant l'avantage en cause, les catégories de bénéficiaires, les conditions particulières de versement de la prime, l'assiette de la prime individuelle, son montant »; cette décision d'octroi ne peut émaner que de la seule autorité compétente pour accorder de nouvelles primes, à savoir le conseil municipal. Une telle décision d'octroi peut prendre la forme d'un protocole d'accord signé avec les représentants du personnel par le maire après autorisation du conseil municipal par délibération [C. comptes, 4 oct. 2018, Commune de Pirae, n° 2018-2651].

Pièces justificatives

– Dématérialisation

Les mentions portées sur le mandat établi par l'ordonnateur dans l'application Chorus attestent de ce que le paiement est bien intervenu en exécution d'un marché national à bons de commande, dont les pièces constitutives avaient été rattachées à l'engagement juridique sous forme dématérialisée dans Chorus; dès lors, à l'appui du paiement litigieux, qui n'était pas le premier paiement fait en exécution du marché, seule devait être

produite la facture du fournisseur, ce qui a été le cas. En outre, le paiement litigieux a été fait dans les conditions fixées par l'arrêt du 9 sept. 2013 ; de ce fait, la **certification du service fait n'a pas été effectuée au moyen d'une mention portée sur la facture, mais selon la procédure informatique prévue par l'application Chorus** ; il résulte de ce qui précède qu'il n'y a pas lieu à charge à l'encontre du comptable [C. comptes, 5 oct. 2018, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Alpes-Maritimes, n°2018-2603].

Dès lors que les paiements litigieux ont été faits au moyen de l'**application informatique Chorus**, la certification du service fait a été faite selon la procédure totalement dématérialisée inhérente à cette application ; la preuve a été rapportée que les agents ayant certifié le service fait dans les opérations de paiement litigieuses avaient été habilités à le faire [C. comptes, 23 nov. 2018, Receveur régional des douanes d'Île-de-France, n°2018-3449].

– Marchés publics

Le comptable doit exiger à l'appui du **paiement direct au sous-traitant**, soit la déclaration de sous-traitance signée par le pouvoir adjudicateur, ce qui aurait donné à ladite déclaration la nature d'un acte spécial du marché, soit, l'acceptation de la sous-traitance pouvant être tacite dans les conditions prévues par l'art. 114 du code des marchés publics, le certificat administratif établissant que l'ordonnateur avait tacitement accepté le sous-traitant et agréé ses conditions de paiement. En n'exigeant pas à l'appui du paiement direct au sous-traitant l'une ou l'autre des deux pièces, dont seule la production permettait d'établir à la fois la validité de la créance détenue par le sous-traitant et le caractère libératoire du paiement fait au profit dudit sous-traitant, le comptable a manqué aux obligations qui étaient les siennes en matière de dépenses. Mais l'émission du mandat de paiement au bénéfice du sous-traitant et l'attestation du service fait dans Chorus, d'une part, l'acceptation par le titulaire du marché que les prestations réalisées par le sous-traitant soient directement payées à celui-ci, d'autre part, établissent que la dépense n'était pas indue ; de ce fait, le manquement du comptable n'a été la cause d'aucun préjudice financier pour l'État. [C. comptes, 5 oct. 2018, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Alpes-Maritimes, n°2018-2603].

Un contrat écrit peut être exigé par le juge alors même que les textes réglementaires applicables n'en prévoyaient pas l'obligation. En effet, si le montant de la prestation facturée était inférieur au seuil prévu à l'art. 11 du code des marchés publics en vigueur, il n'était pas juridiquement nécessaire qu'un contrat écrit soit

établi et produit à l'appui du paiement ; toutefois, dès lors qu'il résultait des mentions inscrites sur la facture que la prestation facturée avait été exécutée en application d'un devis et d'un bon de commande, ces pièces auraient dû être produites à l'appui du paiement, en application des dispositions de la rubrique 4.1.2.3. de l'instruction codificatrice du 22 août 2012, dans la mesure où elles avaient, par leur réunion, la valeur juridique d'un contrat ; en procédant au paiement sans disposer des pièces valant contrat, le comptable a manqué à ses obligations en matière de contrôle de la validité de la créance [C. comptes, 23 nov. 2018, Receveur régional des douanes d'Île-de-France, n°2018-3449].

– Pièces nécessaires

La législation (art. L. 262-46 code de l'action sociale et des familles) applicable aux **indus sur revenu de solidarité active (RSA)** prévoit que les remises gracieuses sont décidées par le président du Conseil départemental ; doit ainsi être infirmé le jugement d'une Chambre régionale qui avait engagé la responsabilité du comptable au motif qu'il n'avait pas produit une délibération du Conseil départemental à l'appui des décisions de remise gracieuse [C. comptes, 18 oct. 2018, Département de la Somme, n°2018-2741].

– Présence des pièces à la date du paiement

L'attestation, par un **cachet portant une date d'arrivée**, qu'une pièce était physiquement présente dans l'enceinte de la direction au jour du paiement, ne peut être retenue à la décharge du comptable dès lors que cette pièce n'était pas jointe au compte [C. comptes, 5 oct. 2018, DDFIP de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, n°2018-2690].

Préjudice financier

Le ministère public fait valoir que l'affirmation selon laquelle le préjudice financier n'est pas reconnu lorsque la **perte subie par la collectivité a été « recherchée par cette dernière »** conduirait à vider la notion de préjudice de toute substance puisque les manquements du comptable en matière de dépenses peuvent résulter des irrégularités de l'ordonnateur ou de l'assemblée délibérante. Cette position est confirmée, dans son principe, par la Cour [C. comptes, 30 oct. 2018, Commune de Cléry-Saint-André, n°2018-2687].

– Annulation d'ordres de recettes

Des annulations de titres s'apparentant à **des remises gracieuses ou à des admissions en non-valeur** révèlent un manquement du comptable. Elles n'entraînent pas de préjudice financier pour le Trésor dès lors que les opérations d'annulation et de

réduction de créances, prises en charge à tort par les comptables, correspondaient à un ensemble de créances devenues irrécouvrables malgré les diligences mises en œuvre par le comptable [C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre interdépartementale d'agriculture (CIA) d'Île-de-France, n°2018-2753]. En effet, lorsque le comptable est en mesure d'établir qu'à la date du manquement, la **recette était déjà irrécouvrable** (ce qui est le cas en cas d'insolvabilité de la personne redevable), le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable audit manquement sachant que le comptable a la possibilité de le prouver par tous documents, y compris postérieurs au manquement [C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de Vaucluse, n°2018-2692]. Bien évidemment, lorsqu'il sera possible d'établir que le **Trésor aurait pu être payé** si l'agent comptable avait agi avec diligences, preuve résultant de ce que des créanciers de même niveau que le Trésor ont été désintéressés dans le cadre de la procédure, la responsabilité de l'agent comptable sera engagée pour préjudice financier (CE, 27 juill. 2015, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, GFP 2015-11 p. 139).

– Caractère libératoire du paiement

En ne payant pas ces dépenses au bénéfice du véritable créancier, les comptables ont manqué à l'obligation qui était la leur de s'assurer du caractère libératoire des paiements. Un paiement non libératoire qui n'est pas remboursé cause en principe un préjudice à la collectivité, la somme demeurant due au véritable créancier ; en l'espèce si la somme n'a pas été reversée à l'État par le fournisseur, la **preuve que le véritable créancier a été définitivement désintéressé** est établie de façon suffisante par le dossier ; ainsi, le manquement du comptable n'a pas engendré de préjudice financier pour l'État [C. comptes, 11 déc. 2018, DDFIP d'Indre-et-Loire, n°2018-3541].

– Dépenses obligatoires

Le fait que certaines de ces dépenses résulteraient d'engagements antérieurs de l'office de tourisme **ne dispensait pas pour autant le comptable de procéder, avant d'ouvrir sa caisse, aux contrôles** de la qualité de l'ordonnateur, de la justification du service fait et de l'exactitude des calculs de liquidation ; au cas d'espèce, une suspension des paiements incriminés pour incompétence du signataire des bordereaux de mandats ne se serait pas traduite par une absence de paiement des débiteurs concernés, mais par un simple rétablissement des formes juridiques requises. Comme le précise le Parquet, « l'ordonnancement de la dépense ne

peut être réduit à une simple formalité préalable. Outre qu'il donne l'ordre au comptable d'ouvrir sa caisse, il est également l'étape qui sanctionne l'exactitude des calculs de liquidation et, le plus souvent, la certification du service fait. Le fait que les prestations concernées auraient été dues en tout état de cause du fait d'engagements précédents, et qu'en l'absence de paiement par le comptable, les cocontractants pourraient se retourner contre la structure pour faire valoir leurs droits, est théorique. D'une part parce que la suspension de paiement par le comptable ne se serait pas traduite par une absence de paiement mais par un rétablissement des formes et la mise à jour de la malveillance d'au moins une des personnes non compétentes pour signer les mandats. D'autre part, parce que, en application de la jurisprudence des chambres réunies du 26 mai 2016, DRFIP de Rhône-Alpes, le manquement du comptable n'est considéré comme ayant causé un préjudice que dans l'hypothèse où aucun élément du dossier ne permet d'établir que l'ordonnateur était dûment informé de l'exécution de ces dépenses et les avait acceptées » [C. comptes, 13 déc. 2018, Office de tourisme de Honfleur, n°2018-3523].

- Détermination de la volonté de l'organisme public en cause

En n'exigeant pas à l'appui du paiement litigieux le contrat écrit prévu par la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État, dont la production permettait d'établir la validité de la créance, ou un certificat par lequel l'ordonnateur endosserait la responsabilité de l'absence d'un contrat écrit, le comptable a manqué aux obligations qui étaient les siennes en matière de dépenses; toutefois, les prestations payées l'ont été en application d'un devis accepté valant contrat, transmis à la Cour lors de l'instruction; la volonté des parties de contracter aux conditions prévues étant ainsi avérée, le manquement du comptable n'a été la cause d'aucun préjudice financier pour l'État [C. comptes, 5 oct. 2018, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Alpes-Maritimes, n°2018-2603].

La Cour adopte la solution inverse s'agissant du remboursement de frais de déplacement en l'absence d'attestation de service fait; elle considère que le fait que le remboursement concerne l'ordonnateur lui-même ne saurait dispenser le comptable d'exiger ladite attestation; en conséquence l'absence de preuve formelle de la volonté de l'ordonnateur de certifier le service fait et d'ordonner la dépense, confère à cette dernière un caractère indu; dès lors, la dépense doit être regardée comme ayant causé un préjudice financier

[C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre interdépartementale d'agriculture (CIA) d'Île-de-France, n°2018-2753]. On ne peut s'empêcher de souligner l'extrême sévérité de cette position dès lors qu'il pouvait sembler assez évident que l'ordonnateur souhaitait bien obtenir remboursement des frais de déplacement qu'il avait exposé en sa qualité de président de la Chambre d'agriculture.

Pour être valablement retenue par la Cour, l'intention de la personne publique en cause doit avoir été exprimée par l'autorité compétente; tel n'est pas le cas s'agissant d'indemnités versées à l'agent comptable dès lors que la Cour constate qu'elles n'ont pas été validées, même à titre rétroactif, par une délibération de la session; en effet, la décision du président de la chambre n'émane pas d'une autorité compétente pour fixer le montant de la rémunération de l'agent comptable, seule la session étant habilitée à prendre cette décision; cette décision ne suffit pas à attester la volonté de la chambre de verser l'indemnité au taux maximum autorisé par les textes [C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de la Seine-Maritime, n°2018-2673]. Dans une autre espèce, la Cour adopte logiquement la solution inverse, considérant que les dépenses ont été admises, dans leur principe et leur montant, et dans la limite du plafond fixé par les dispositions réglementaires en vigueur, par une délibération de la session qui, pour être postérieure aux manquements, est intervenue avant l'audience publique; cette délibération exprime clairement la volonté de l'assemblée délibérante d'accorder les indemnités au taux maximum prévu par les textes, à chacun des deux agents comptables concernés [C. comptes, 11 oct. 2018, Chambre départementale d'agriculture (CDA) du Cantal, n°2018-2675].

Dès lors que le comptable ne produit ni contrat, ni accord préalable sur l'objet de la prestation et son prix, ni certificat administratif de l'ordonnateur déclarant avoir passé un contrat verbal avec le prestataire, la Cour considère que la signature par l'ordonnateur de l'attestation de service fait, des bordereaux de mandats ou du « Bon à payer » ne sauraient tenir lieu de manifestation de la commune intention des parties préalablement à la livraison [C. comptes, 18 oct. 2018, Commune du Lauzet-Ubaye, n°2018-2734].

Si l'indemnité d'exercice des missions avait été autorisée dans son principe par la délibération du conseil municipal fixant le régime indemnitaire des agents de la commune, son versement était subordonné à une décision de l'ordonnateur, seule autorité compétente pour en fixer le taux; en l'absence de cette décision pourtant requise par la nomenclature, les

indemnités incriminées étaient indues; la signature des mandats de paye ne saurait se substituer à la décision de l'autorité compétente fixant le taux applicable aux agents bénéficiaires et en conséquence, leur paiement a entraîné un préjudice financier pour la commune. Comme le précise le Parquet, « Il n'est en effet juridiquement pas possible de considérer que la signature sur les bordereaux du journal des mandats, qui matérialise l'acte d'ordonnement, pourrait se substituer à l'acte d'engagement qui constitue le fondement juridique de la dépense » [C. comptes, 18 oct. 2018, Commune de Dieppe, n°2018-2715].

Le parquet considère que le manquement tiré du paiement d'une facture de frais de réception n'en mentionnant pas l'objet a causé un préjudice dès lors que « la validité de la dette ne saurait être établie par le seul certificat administratif produit après l'ouverture du contrôle juridictionnel des comptes, près de quatre années après le paiement, sans autres justifications contemporaines de celui-ci. Il ne sera toutefois pas suivi par la Cour qui admet cette justification [C. comptes, 23 nov. 2018, Receveur régional des douanes d'Île-de-France, n°2018-3449].

« A l'examen de la jurisprudence développée ces dernières années par le Conseil d'État sur la notion de préjudice, il n'apparaît pas, en tout état de cause, qu'une délibération prise a posteriori visant à régulariser des primes accordées dans des conditions irrégulières soit susceptible d'effacer le préjudice subi par l'établissement en raison du paiement (...) En matière de primes et indemnités, l'intention, a fortiori, exprimée à titre rétroactif, ne saurait suffire. Le paiement ne peut intervenir que dans le cadre d'une décision régulièrement prise. À défaut de cette décision d'attribution, ce paiement, privé de fondement juridique, est indu et constitutif d'un préjudice ». [C. comptes, 17 déc. 2018, Chambre départementale d'agriculture de l'Allier, n°2018-3887, concl. min. publ.].

S'agissant du versement de primes dans des conditions irrégulières, la Cour note que la délibération exprime la volonté sans équivoque de la commission exécutive de reclasser les emplois de la MDPH en se fondant sur la grille de classement des emplois et de rémunération ainsi que sur le régime indemnitaire applicable au sein de la fonction publique territoriale, et en particulier au département du Doubs; elle exprime également la volonté sans équivoque de procéder, à cette fin, à l'introduction du nouveau régime par avenants aux contrats en cours ou dans les contrats futurs, ce qui a été effectivement réalisé. La Cour en déduit l'absence de préjudice financier en raison de l'express-

sion de la volonté de la personne publique. [C. comptes, 7 janv. 2019, **Groupeement d'intérêt public (GIP) Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) du Doubs**, n°2018-4045].

Les **décisions de remise gracieuse** ont été prises irrégulièrement par le bureau de la chambre; mais, elles ont été confirmées a posteriori par des délibérations de la session, qui attestent la volonté clairement exprimée de la chambre de ne pas poursuivre le recouvrement de ces créances; il n'apparaît pas que ces remises gracieuses auraient été sollicitées par l'agent comptable; il n'est donc pas établi que le manquement de ce dernier ait causé un préjudice à l'établissement public [C. comptes, 24 janv. 2019, **Chambre départementale d'agriculture (CDA) du Var**, n°2019-0135].

En matière de marchés, publics, le Conseil d'État (CE, 22 févr. 2017, **Ministre du budget et des comptes publics (Grand port maritime de Rouen)**, n° 397924; GFP 2017-4 p. 133) a clairement fixé les lignes directrices de la jurisprudence, ici appliquées par la Cour dans son arrêt sur renvoi rendu par les chambres réunies : si le marché a été reconduit à titre rétroactif par une prolongation notifiée au fournisseur, le règlement de prestations réalisées postérieurement à l'arrivée à son terme d'un marché public constitue, en principe, un paiement irrégulier causant un préjudice financier à l'organisme public concerné; il peut toutefois en aller différemment si les prestations prévues par le marché ont continué à être effectivement fournies à l'organisme public en cause par le titulaire du marché et si les parties ont manifestement entendu poursuivre leurs relations contractuelles; la **commune intention des parties de poursuivre leur relation contractuelle** peut résulter notamment de la conclusion ultérieure d'un avenant de régularisation, d'un nouveau contrat ou d'une convention conclus avec le titulaire du marché; en l'espèce la conclusion d'un avenant de régularisation, mais encore la production, à l'appui des paiements, de bons chiffrés, signés par les représentants des deux parties et justifiant le détail des prestations effectuées, attestent de cette commune intention de poursuivre la relation contractuelle [C. comptes, 15 févr. 2019, **Grand port maritime de Rouen (GPMR)**, n°2019-0810].

– Lien de causalité

Lorsqu'une instance est ouverte devant le juge des comptes, le constat de l'existence ou non d'un lien entre un manquement du comptable et un préjudice financier subi par l'organisme public relève de l'appréciation de ce juge; si au regard du caractère contradictoire de la procédure, ledit juge doit tenir compte, pour cette appréciation, des dires et actes éventuels de la collectivité qui figurent au dossier, il

n'est pas lié par une déclaration de l'ordonnateur indiquant que l'organisme public n'a subi aucun préjudice du fait du manquement de son comptable [C. comptes, 13 déc. 2018, **Office de tourisme de Honfleur**, n°2018-3523].

Le comptable a accepté d'annuler la créance au vu d'un document non daté et non signé qui ne peut en aucun cas être assimilé à une décision de l'ordonnateur mentionnant l'erreur commise lors de l'émission des titres et justifiant ainsi l'annulation ou la réduction des titres de recettes; il a, certes, produit une nouvelle version de ce document, signée par le président mais non datée, ce qui lui enlève tout caractère probant. Le lien de causalité entre le manquement de l'agent comptable et le préjudice subi par l'établissement, **préjudice qui résulterait le cas échéant de la décision de l'ordonnateur de mettre fin au contentieux suite aux décisions de justice obtenues**, n'apparaît toutefois pas établi [C. comptes, 17 déc. 2018, **Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze**, n°2018-3861].

L'agent comptable a produit un courrier du président de la CDA du Var lui demandant de « suspendre, conformément à l'art. 164 du décret n°62-1587 du 29 déc. 1962, toutes poursuites à l'encontre » du débiteur; le **défaut de recouvrement est lié à cette décision de l'ordonnateur**; il convient donc de conclure à l'absence de lien entre le préjudice et le manquement de l'agent comptable [C. comptes, 24 janv. 2019, **Chambre départementale d'agriculture (CDA) du Var**, n°2019-0135].

– Marchés publics

La Cour constate l'absence de préjudice financier causé par le défaut de **retenue de garantie** sur un marché : les travaux n'ont donné lieu à aucune réserve et, si le comptable avait procédé à la retenue, celle-ci aurait dû être remboursée [C. comptes, 5 oct. 2018, **DDFIP de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine**, n°2018-2690].

En revanche, la Cour adopte la solution inverse s'agissant du paiement d'une situation valant décompte général et définitif, en l'absence du procès-verbal de réception des travaux et du constat d'un retard d'exécution du marché de 28 jours ayant entraîné le défaut de prélèvement des **pénalités de retard**; les pénalités de retard constituent des sommes qui, une fois liquidées, restent définitivement acquises au donneur d'ordre; ainsi, le fait de ne pas les avoir prélevées entraîne un préjudice financier pour le trésor [C. comptes, 5 oct. 2018, **DDFIP de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine**, n°2018-2690].

Le maniement de la jurisprudence « Grand port maritime de Rouen » (CE, 22 févr.

2017, GFP 2017-4 p. 133) peut s'avérer délicat; on sait que, dans cet arrêt, le Conseil d'État a indiqué que la poursuite de l'exécution d'un marché public devenu caduc peut ne pas donner lieu au constat de l'existence d'un préjudice financier au détriment de l'organisme public si « *les prestations prévues par le marché ont continué à être effectivement fournies à l'organisme public en cause par le titulaire du marché et si les parties ont manifestement entendu poursuivre leurs relations contractuelles; que la commune intention des parties de poursuivre leurs relations contractuelles peut résulter notamment de la conclusion ultérieure d'un avenant de régularisation, d'un nouveau contrat ou d'une convention de transaction conclus avec le titulaire du marché* ». En l'espèce, la Cour constate qu'aucun contrat n'est intervenu depuis 2012 entre l'université et le prestataire, soit à titre de nouvelle convention, de régularisation ou de transaction; aucun échange de correspondances n'a été produit qui attesterait de la commune intention des parties de poursuivre la relation contractuelle; la **seule émission de bons de commande**, unilatéralement signés, si elle manifeste bien le souhait des représentants de l'université de procéder à des commandes de prestations en dehors d'un marché régulièrement passé, ne suffit pas à attester d'une réelle intention commune de poursuivre la relation contractuelle, sur des bases juridiques permettant au comptable d'ouvrir sa caisse, dans des conditions répondant aux exigences du contrôle de la « validité de la dette » posées par la réglementation applicable, en particulier par les exigences relatives à la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation et à la production des justifications. Elle en déduit l'existence d'un manquement avec préjudice. Pourtant, le Parquet avait indiqué que « *Les bons de commande (...) font expressément référence au marché devenu caduc, de même que les factures subséquentes. Dès lors, même si aucun nouveau marché ne semble avoir été conclu postérieurement par les deux parties, il peut être soutenu, à la lumière de la jurisprudence Grand Port maritime de Rouen (...), que l'intention des parties de poursuivre, en 2013, la relation contractuelle, peut se déduire des bons de commande précités* ». [C. comptes, 21 déc. 2018, **Université de Toulouse III - Paul Sabatier**, n°2018-3718].

– Preuve

Le comptable a effectivement produit les délibérations du comité syndical autorisant son président à signer les conventions individuelles de mise à disposition, ainsi que les conventions individuelles correspondantes; ces pièces attestent pour chacun des agents concernés de l'exis-

tence d'un fondement juridique pour le remboursement au département de leur mise à disposition et de la volonté de l'autorité compétente de procéder à ces dépenses; cependant, à la date du jugement, le comptable n'avait pas produit de pièces qui auraient permis au juge de vérifier que la liquidation était exacte nonobstant le manquement à ses obligations de contrôle de la validité de la créance. Il revenait ainsi au juge, en l'absence de preuve contraire, de considérer la dépense comme indue; c'est ainsi à tort qu'il s'est fondé sur l'absence de preuve contraire pour dire que le syndicat mixte n'avait de ce fait subi aucun préjudice financier. Comme l'indiquait le Parquet, « la validité d'une créance est affectée pour sa totalité, dès lors qu'elle n'est pas justifiée dans son montant et que l'exactitude de la liquidation n'a pas pu être vérifiée. Or, le paiement d'une somme indue cause, par construction, un préjudice financier, sans qu'il revienne au juge des comptes, d'apporter la preuve d'un trop versé ». [C. comptes, 30 oct. 2018, Syndicat mixte Ports Toulon Provence, n°2018-2688].

Si, après s'être aperçu que les paiements litigieux étaient irréguliers, le comptable a, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'art. 40 du décret du 7 nov. 2012, demandé à l'ordonnateur l'émission de titres de perception en vue de la restitution des paiements indus, ce dernier n'a pas donné suite à sa demande. Dès lors que le montant du préjudice s'apprécie à la date du jugement, la Cour constate que faute d'émission d'ordres de reversement, le préjudice correspond exactement aux montants des paiements [C. comptes, 5 nov. 2018, Agence régionale de santé (ARS) de Bretagne, n°2018-3219].

Un remboursement intégral à la caisse publique de sommes irrégulièrement payées permet de constater l'absence de préjudice financier dès lors que ledit remboursement est attesté par les pièces du dossier [C. comptes, 13 déc. 2018, Commune de Carbon-Blanc, n°2018-3551].

– Production des pièces justificatives

Une dépense payée en l'absence de pièces justificatives permettant d'exercer le contrôle de la validité de la créance revêt en principe un caractère indu; toutefois, le comptable a successivement produit au cours de l'enquête initiale puis de l'instruction l'ensemble des pièces justificatives manquantes; elles sont cohérentes; le paiement leur est conforme; le manquement du comptable n'est donc pas constitutif d'un préjudice financier pour le trésor [C. comptes, 5 oct. 2018, DDFIP de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, n°2018-2690].

La production par le comptable d'une délibération prévoyant le versement d'une prime, dont aucune des dispositions ne fixe de taux moyen et le fait que la délibération fixe le montant en fonction de l'intensité de la présence des agents ne suffit pas à permettre le calcul de ce taux moyen; ni les documents préparatoires à la délibération du conseil municipal, ni les arrêtés annuels, ni l'état des absences ne sont de nature à établir un taux moyen; en conséquence, le paiement desdites primes révèle un manquement du comptable ayant causé un préjudice à la commune. [C. comptes, 21 févr. 2019, Commune d'Armentières, n°2019-0272].

– Recettes

Dans la mesure où le compte rendu de fin de mission du mandataire judiciaire suite à la clôture pour insuffisance d'actif et l'état de reddition du compte de liquidation de la SARL en cause confirment que les recettes de la liquidation n'ont servi qu'à désintéresser les super privilèges des salariés et de l'URSSAF et à payer les frais de la procédure, il ne fait aucun doute qu'au cours de l'exercice durant lequel l'action en recouvrement des titres de recettes a été prescrite, le débiteur était insolvable; dès lors, le préjudice subi par la communauté d'agglomération ne trouve pas sa cause dans le manquement du comptable public [C. comptes, 7 déc. 2018, Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, n°2018-3488].

Le mandataire judiciaire, en charge de la liquidation de la société débitrice, a attesté qu'aucun désintéressement n'aurait pu être obtenu, même dans l'hypothèse, d'une déclaration de la créance intervenue dans le délai de deux mois à compter de la publication du jugement d'ouverture de la procédure, en raison de l'état de passif du débiteur; en conséquence, malgré l'insuffisance de ses diligences, l'inaction de l'agent comptable n'a pas constitué la cause du préjudice financier qui résulte de la perte définitive de cette créance [C. comptes, 15 févr. 2019, Grand port maritime de Rouen (GPMR), n°2019-0810].

– Service fait

La certification du service fait est une condition nécessaire mais non suffisante pour conclure à l'absence de préjudice financier causé par le manquement du comptable. Pour parvenir à cette solution, la Cour, dans un arrêt d'appel, se contente d'une certification implicite du service fait: le certificat de paiement délivré par le directeur du service des bâtiments ne pouvait indiquer au maire de la commune qu'il pouvait ordonner la dépense sans implicitement se prononcer sur le service fait; aucun élément du dossier ne permet par ailleurs de douter que les prestations

ont bien été exécutées ou ne permet de conclure au caractère indu de ce paiement; les faits de l'espèce ne permettent pas d'établir avec certitude le montant d'un éventuel trop payé; le manquement de la comptable n'a donc pas causé de préjudice financier à la commune de Rezé [C. comptes, 21 févr. 2019, Commune de Rezé, n°2019-0276].

– Somme non rémissible

Si le comptable estime que les manquements seraient identiques et porteraient sur le même exercice, la Cour précise que le regroupement des débits et des sommes non rémissibles est une simple faculté ouverte au juge dans son appréciation de la similarité des opérations; en l'espèce, notamment parce que les opérations litigieuses concernent des marchés écrits distincts, il n'y a pas lieu de considérer les charges en cause comme relevant de manquements uniques [C. comptes, 5 oct. 2018, DDFIP de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, n°2018-2690].

Si des éléments de contexte ont pu peser sur la gestion des opérations visées dans le réquisitoire, ils ne peuvent, en revanche, constituer des circonstances atténuantes pour le comptable dans la mesure où sont en cause des manquements répétés et portant sur des sommes très significatives et que ces circonstances n'étaient pas de nature à l'empêcher de procéder au contrôle de la validité de la créance et de la présence des pièces justificatives adéquates à l'appui des mandats incriminés [C. comptes, 8 nov. 2018, Office des transports de la Corse, n°2018-3140].

Alors même que le parquet préconisait la fixation de la somme non rémissible à son montant maximum possible au motif que « payer un mandat sans être en possession de la totalité des pièces justificatives requises n'est en effet pas un acte anodin », la Cour décide de ne prononcer aucune somme non rémissible [C. comptes, 18 janv. 2019, Groupement d'intérêt public (GIP) Formation - Cadres Avenir, n°2019-0066].

Justifie, selon le Parquet, la fixation de la somme irrémisable à un montant « symbolique » le fait que « Les conditions d'exercice des fonctions d'agent comptable dans le GIP sont particulièrement malaisées. La Cour a relevé, au cours de ses trois derniers contrôles, la récurrence d'une imparfaite séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Il a en effet été constaté que l'ordonnateur s'immisçait fréquemment dans le recouvrement des loyers, en conservant l'opportunité de la conduite des procédures contentieuses de recouvrement, action relevant de la seule compétence du comptable, alors qu'il demandait en revanche à

ce dernier de préparer la paye des agents, y compris sa liquidation, opérations pourtant de la compétence exclusive de l'ordonnateur. Ces opérations ont été signalées par une communication du Procureur général à la DGFIP qui avait reconnu le caractère insatisfaisant et irrégulier de cette répartition des tâches ». [C. comptes, 18 janv. 2019, Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales (GIP HIS), n° 2019-0063, concl. min. publ.].

– Subvention

Une subvention payée en l'absence de convention qui en fixerait notamment l'objet, le montant, le bénéficiaire et les conditions d'utilisation au sens de la loi du 12 avril 2000, peut être néanmoins considérée comme due si la fixation de ces conditions par voie contractuelle, eu égard à la nature de la dépense, revêt un caractère essentiellement formel. En l'espèce, les modalités de calcul de la subvention pour le financement des dépenses de fonctionnement des classes sous contrat (art. L. 442-5-1 du code de l'éducation) et ses conditions d'utilisation étaient décrites par les dispositions combinées de la loi, d'une circulaire et du contrat d'association avec le bénéficiaire ; au surplus, même si elle a été formellement traitée comme une libéralité, et que la nomenclature a ainsi été méconnue du fait de l'absence de convention, le versement de cette somme revêtait un caractère obligatoire. Il y a donc lieu pour le juge de constater l'exigibilité de la somme, sans qu'il soit besoin d'acte spécifique du conseil municipal pour en asseoir la validité ; il n'est pas établi que la date à laquelle la somme a été versée a méconnu une règle qui s'imposerait à la commune ou au bénéficiaire ; dès lors, l'absence de fixation par voie conventionnelle des modalités des versements, et notamment de leur échelonnement, est indifférente à cet égard ; la somme était due de façon certaine ; le manquement du comptable n'a donc pas causé de préjudice financier à la commune [C. comptes, 30 oct. 2018, Commune de Cléry-Saint-André, n° 2018-2687].

On signalera ici, par analogie, un récent arrêt rendu par la CDBF selon lequel il résulte de l'art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, de l'art. 1er du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 et de l'arrêté du 11 oct. 2006 que lorsqu'une subvention octroyée par une personne publique dépasse 23 000 €, l'organisme qui l'attribue est tenu de conclure une convention avec le bénéficiaire définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention ; lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, le bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention ; le

compte rendu financier est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée ; il retrace l'emploi des fonds alloués pour l'exécution des obligations prévues dans la convention ; le fait d'avoir versé des subventions d'un montant supérieur au seuil indiqué ci-dessus sans disposer des documents exigés des bénéficiaires par les textes précités constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'art. L. 313-4 CJF [CDBF, 13 déc. 2018, Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne, n° 225-790].

La CDBF n'hésite d'ailleurs pas à requalifier un versement en subvention alors qu'il avait été considéré par l'organisme en cause comme l'adhésion à une association. En l'espèce, ces « cotisations » étaient prévues par une délibération annuelle de l'assemblée générale ordinaire de l'association et qualifiées par elle de cotisations ; mais, ces contributions faisaient l'objet chaque année, dans leur principe et leur montant, d'une décision de la chambre départementale d'agriculture à l'occasion de l'adoption de son budget ; au demeurant, l'adhésion de la chambre départementale d'agriculture à cette association pouvait elle-même être remise en cause à tout moment ; ainsi, ces contributions ne peuvent être regardées comme la traduction d'une quelconque obligation à laquelle la chambre départementale d'agriculture ne pouvait échapper ; dès lors, les contributions versées par la chambre départementale d'agriculture à l'association doivent être qualifiées de subventions au sens et pour l'application des dispositions de l'art. 10 de la loi du 12 avril 2000, qui ont pour objet d'assurer la transparence des contributions de toute nature apportées à titre facultatif, et hors du cadre de la commande publique, par des autorités administratives à des organismes de droit privé. En l'absence de convention et de compte rendu d'exécution établis conformément aux dispositions de la loi du 12 avril 2000 et de ses textes d'application, il n'était pas possible à la chambre départementale d'agriculture de connaître l'utilisation exacte des contributions versées par elle ni de vérifier que les dépenses qu'elles permettaient de financer correspondaient à un intérêt général agricole relevant de ses propres missions. Or, il est établi que les subventions versées par la chambre départementale d'agriculture à l'association ont servi en grande partie à financer une organisation syndicale ; la chambre départementale d'agriculture, représentée dans les instances de l'association, ne pouvait ignorer que l'association contribuait au financement d'une organisation syndicale d'exploitants agricoles [CDBF, 13 déc.

2018, Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme, n° 226-791].

En revanche, si la volonté de l'ordonnateur d'attribuer la subvention n'est pas en cause, les paiements ont été indus compte tenu de l'absence, à l'appui des mandats, des conventions prévues par les délibérations de la session les octroyant et rendues obligatoires par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 au-delà du seuil de 23 000 € ; le manquement des comptables a ainsi causé un préjudice financier. Comme l'indique le Parquet, « Dès lors que le paiement de la subvention était subordonné à la mise en place d'une convention, celle-ci devait être produite, y compris à l'appui des premiers paiements inférieurs au seuil de 23.000 €. Le franchissement de ce seuil n'a entraîné qu'une obligation supplémentaire, la convention devant impérativement définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de cette subvention. Le récent arrêt des Chambres réunies, Commune de Cléry-Saint-André [V. ci-dessus] a confirmé qu'il revient à la Cour d'examiner au cas par cas si la convention était nécessaire pour contrôler si la somme était due [C. comptes, 17 déc. 2018, Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze, n° 2018-3861].

Prescription

Selon la comptable en cause, la prescription n'opère pas de plein droit mais le débiteur, pour être dans la situation de pouvoir en bénéficier pour être libéré, doit s'en prévaloir et dans certaines conditions ; l'art. 2247 du code civil précise qu'il n'appartient pas au juge de soulever d'office la prescription et de déclarer prescrite l'action du créancier quand bien même il constate que toutes les conditions de la prescription sont réunies. La Cour considère toutefois qu'il appartient au juge des comptes de se prononcer sur la prescription des recettes et de mettre en jeu la responsabilité du comptable lorsque cette prescription intervient du fait de ses négligences, en application du I de l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963, de l'art. L. 1617-5-3 du CGCT et de la loi n° 68-1250 du 31 déc. 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics [C. comptes, 4 oct. 2018, Commune de Mahina, n° 2018-2648 ; Office de gestion de la crèche de Pirae Tama Here, n° 2018-2653 ; Commune de Nuku Hiva, n° 2018-2659].

La prescription quinquennale prévue à l'art. 2277 du code civil s'applique à la prescription d'assiette, c'est-à-dire au délai ouvert aux ordonnateurs pour faire valoir une créance par l'émission d'un titre à l'encontre d'un débiteur ; la prescription

de l'action en recouvrement définit le délai ouvert au comptable pour effectuer des diligences en vue du recouvrement de la créance prise en charge; lorsqu'il n'existe pas de texte spécifique, ce délai est celui de droit commun prévu au code civil; ce délai est de 30 ans, faute d'applicabilité en Polynésie-française de la loi du 17 juin 2008 [C. comptes, 23 nov. 2018, DDFIP de la Polynésie française, n° 2018-3642].

Si les actes interruptifs de la prescription des créances détenues sur des collectivités territoriales sont ceux prévus par la loi du 31 déc. 1968, le **délaï de l'action en recouvrement des comptables des établissements publics locaux** est fixé, quelle que soit la nature privée ou publique du débiteur, par l'art. L. 1617-5 du CGCT aux termes duquel l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes [C. comptes, 13 déc. 2018, Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) de Cusset (Allier), n° 2018-3516].

Primes, indemnités, rémunérations accessoires

Selon une jurisprudence désormais bien établie (C. comptes, 10 avril 2017, IEP de Bordeaux, GFP 2017-6 p. 152. 1^{er} févr. 2018, Université de Nice, GFP 2018-4 p. 156), la Cour constate, s'agissant du **versement de la prime « formation continue » par une université** que les bénéficiaires des paiements reprochés exerçaient leurs fonctions, pour les uns, au sein même du service en charge de la formation continue de l'université et, pour deux autres personnes, l'une à la tête d'une des composantes majeures de l'université, l'autre à la tête de son agence comptable; s'agissant des agents affectés au sein du service en charge de la formation continue, ils ne peuvent pas être regardés comme ayant assumé des activités au service de l'organisation ou de la gestion financière de la formation continue de l'établissement « en dehors de leur activité principale »; il en va de même pour les deux autres personnes qui exerçaient pour l'une à la tête d'une composante, pour l'autre en tant qu'agent comptable, des fonctions régulières, générales et transversales, d'encadrement ou de gestion au sein de l'université et de ses composantes, dont la formation continue constitue l'une des missions principales, la comptable ayant en outre, et à titre exclusif, la charge de manier les deniers et de garantir les écritures relatifs à toutes les activités de l'université. La fonction exer-

cée à titre principal par les différents bénéficiaires de la prime de formation continue était portée à la connaissance de l'agent comptable, qui, au surplus pour ce qui la concerne, n'ignorait pas qu'elle n'intervenait pas en dehors de son activité principale, dans le domaine de la gestion financière et comptable de la formation continue [C. comptes, 26 nov. 2018, Université d'Artois, n° 2018-3499].

Le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Université Paris Cité (UPC) était un établissement de coopération scientifique régi par les art. L. 344-1 et L. 344-4 à L. 344-10 du code de la recherche; il ne s'agissait donc pas d'un établissement dont la présidence pouvait ouvrir droit à attribution d'une **prime d'administration en application du décret n° 2010-664 du 16 juin 2010**; si, à la suite de la modification du texte intervenue après le 19 juin 1990, cette prime peut être attribuée aux « directeurs des établissements publics nationaux administratifs relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur » ainsi qu'à un certain nombre de responsables d'établissements d'enseignement supérieur, dont la liste est limitativement fixée, elle ne visait pas les présidents de PRES, qui ne peuvent pas être assimilés, sans solliciter les textes au-delà de ce qu'il appartient au comptable public d'interpréter, à des directeurs d'établissements publics nationaux relevant du ministère de l'enseignement supérieur. La décision du conseil d'administration ne mentionne aucun texte de référence justifiant le versement de cette indemnité ou en précisant les modalités; au contraire celle-ci se borne à mentionner que le président, bénéficiaire de ladite indemnité, « propose au Conseil d'administration d'aligner l'indemnité de fonction allouée au président du PRES sur celle dont bénéficient les présidents d'université du premier groupe des établissements publics bénéficiant des responsabilités et compétences élargies »; en conséquence la délibération en cause ne constitue pas la justification suffisante du versement d'une prime d'administration réservée par la réglementation applicable, à partir du mois de juin 1990, à une catégorie de personnels dont ne relevait pas le président du PRES Université Paris Cité (devenu en 2012 PRES Sorbonne Paris Cité). [C. comptes, 21 déc. 2018, Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) Université Paris Cité - Communauté d'universités et établissements (Comue) Université Sorbonne Paris Cité (USPC), n° 2018-3979].

Qualité de l'ordonnateur

Le défaut de contrôle de la qualité de l'ordonnateur constitue un manquement

du comptable à ses obligations; en effet, la **vérification du respect du seuil de compétence des délégués de l'ordonnateur** aurait dû conduire le comptable à suspendre les paiements et à en informer l'ordonnateur. Le paiement d'un mandat signé par un ordonnateur non habilité constitue par principe une dépense indue, même en présence de service fait; ne figure au dossier aucune indication qui attesterait de la volonté de l'ordonnateur compétent de consentir une délégation aux signataires à hauteur des montants réglés, ou de voir cette dépense ordonnancée. La Cour en déduit, contre l'avis du rapporteur à l'existence d'un préjudice financier [C. comptes, 5 oct. 2018, DDFIP de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, n° 2018-2690]. Selon le Parquet, « La Cour pourrait estimer que le défaut de signature de la décision ministérielle prive ce document de toute validité. Toutefois, au regard du caractère en soi décisionnel des courriers précités, signés par un agent disposant d'une délégation à cet effet, ceux-ci nous paraissent constituer une pièce justificative suffisante pour écarter la charge ». La Cour va pourtant considérer que le paiement litigieux est intervenu au vu d'une décision ministérielle qui n'était pas revêtue de la signature de son auteur et constater ainsi l'existence d'un manquement sans préjudice.

Le **Conseil d'État [CE, 28 déc. 2018, SDIS de la Gironde, n° 410113] a rendu un arrêt assez étonnant dont on pourrait déduire que le comptable public n'a pas à vérifier la compétence de l'auteur d'un acte administratif**, solution qui viendrait ainsi bouleverser un édifice patiemment construit par le juge des comptes autour de l'interdiction au comptable de réaliser un contrôle de légalité.

La Haute juridiction administrative était saisie d'un pourvoi contre l'arrêt de la Cour (C. comptes, 23 mars 2017, SDIS de la Gironde, n° 2017-0587, GFP 2017-6 p. 148) qui avait engagé la responsabilité du comptable motif pris du paiement d'indemnités sur le fondement d'une décision émanant du bureau du SDIS et non de son conseil d'administration. La Cour relevait en effet que « dans le domaine de la gestion des ressources humaines, le conseil d'administration a entendu déléguer l'organisation des concours et les modifications du tableau d'emploi qui figurent expressément parmi les six attributions énumérées, mais que n'y est pas mentionné l'octroi d'indemnités aux agents du service ». La Cour en déduisait logiquement qu'en considérant « que le comptable, après avoir fait cette interprétation ou à tout le moins après avoir constaté qu'il lui était impossible d'interpréter cette délibération comme donnant compétence au bureau pour décider en matière indem-

nitaire, aurait dû suspendre les paiements afin de demander à l'ordonnateur de produire une délibération établissant de manière certaine la compétence du bureau en ce domaine », le jugement entrepris n'a pas commis d'erreur de droit ».

Le Conseil d'État va invalider cette interprétation; il considère tout d'abord, conformément à sa jurisprudence classique que si les dispositions du I de l'art. 60 de la loi du 23 fév. 1963 de finances pour 1963 peuvent « conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité. Par suite, sous réserve des obligations qui viennent d'être rappelées, **il n'appartient pas au comptable, en principe, de vérifier la compétence des auteurs des actes administratifs fournis au titre des pièces justificatives de la dépense** ».

Plus surprenante est la conséquence que le Conseil d'État en tire : « Pour constituer débiteurs les comptables concernés, la Cour des comptes a relevé, au terme d'une analyse détaillée de leurs motifs et de leurs dispositifs, que les délibérations du conseil d'administration du SDIS fixant la liste des attributions déléguées à son bureau en matière de fonctionnement de l'établissement, en application des dispositions citées au point précédent, ne pouvaient être regardées comme ayant donné compétence au bureau pour accorder les indemnités litigieuses. Elle a jugé que, pour n'avoir pas vérifié si le conseil d'administration du SDIS avait donné compétence à son bureau pour prendre les délibérations instituant les indemnités en cause, les comptables avaient méconnu leurs obligations. La Cour, qui a méconnu les règles rappelées au point 3 ci-dessus, a, en statuant ainsi, commis une erreur de droit ».

Cet arrêt plonge ainsi le lecteur dans une grande perplexité en raison de la motivation retenue par le Conseil d'État : la Cour des comptes n'a pas reproché au comptable de ne point avoir vérifié « si le conseil d'administration du SDIS avait donné compétence à son bureau pour prendre les délibérations instituant les indemnités en cause » mais a, comme le juge de première instance, estimé que les délibérations produites par le comptable ne pouvaient être considérées comme ayant donné délégation au bureau du SDIS. La nuance est d'importance car il nous semble que le juge des comptes est parfaitement resté dans son office en procédant à un contrôle objectif sur la base des pièces qui lui sont fournies : ce n'est pas l'abstention du comptable qui a été visée par la Cour mais les conditions d'application des

délibérations en cause, dont on ne pouvait considérer qu'elles donnaient délégation au bureau pour décider du paiement des indemnités litigieuses.

Or, il résulte d'une jurisprudence constante du juge des comptes que le comptable doit refuser de payer lorsque l'acte administratif qui sert de pièce justificative au paiement émane d'une autorité incompétente (C. comptes, 5 juill. 1967, Lycée d'État Jacques-Decour à Paris, Rec. C. comptes 111). C'est en particulier dans le cas où il y a délégation (ou subdélégation) que ce contrôle est le plus nécessaire (C. comptes, 24 janv. 2012, TPG du Territoire de Belfort, n° 62450, GFP déc. 2013, p. 67). Ainsi, le comptable doit refuser de payer dès lors que la délégation est effectivement absente (C. comptes, 17 mars 2016, CBCM Intérieur, n° 2016-0509, charges 6, 7 et 8) ou irrégulière (C. comptes, 5 juill. 2012, CBCM de l'outre-mer, n° 64558, AJDA 2013. 687, chron. Michaut et Sitbon). Le comptable doit encore refuser de payer lorsque la décision est prise par le maire ou un adjoint et non par le conseil municipal lorsque celui-ci est seul compétent (C. comptes, 28 avr. 1988, Commune de Gy, Rec. C. comptes 157. C. comptes, 6 mai 1999, Commune de Meymac, RDT 1999. 777; RFDA 2000. 1123. C. comptes, 4 mai 2016, Etablissement public d'aménagement Orly, Rungis, Seine amont (EPA ORSA), n° 2016-0732 (charge n° 3). Même solution encore lorsque l'acte émane du bureau sans que le conseil d'administration n'ait donné délégation (CRC Pays de la Loire, 6 nov. 2003, Institution interdépartementale pour l'aménagement du bassin de la Vilaine, Rec. C. comptes 89; RDT 2004. 626).

Le Conseil d'État reprend et amplifie ainsi la solution dégagée dans un arrêt récent (CE, 4 mai 2018, Ministre de l'action et des comptes publics, n° 410880; AJDA 2018. 948; JCP A 2018. 450, GFP 2018-6 p. 149) dans lequel il avait considéré que les art. 19 et 20 du RBCP « ne sauraient, en revanche, être interprétées comme mettant, à ce titre, à la charge des comptables l'obligation de vérifier la **compétence de l'autorité ayant pris la décision qui constitue le fondement juridique de la dépense**, les comptables n'ayant, d'ailleurs, pas le pouvoir de se faire juges de la légalité de cette décision ». L'autorisation du conseil d'administration de l'ENFA était certes une condition de la légalité du marché. Mais le comptable n'avait pas à contrôler la régularité de ce contrat. Ses obligations se limitaient à s'assurer que les mandats étaient bien signés par le directeur, ordonnateur de l'établissement. En Chambres réunies, la Cour va transposer cette solution [C. Comptes, 15 fév. 2019, École nationale de formation agronomique (ENFA) - Castanet-Tolosan, n° 2019-811] en considérant que « les dispositions relatives au

contrôle de la qualité de l'ordonnateur prévues au B de l'art. 12 du décret du 29 déc. 1962, puis au 2° a) de l'art. 19 du décret du 7 nov. 2012 susvisés **ne concernent que la qualité de la personne dont émane l'ordre de payer**; que ces dispositions ne sauraient fonder l'obligation pour le comptable public de vérifier la compétence de l'autorité ayant pris la décision qui constitue le fondement juridique de la dépense ».

La succession de ces jurisprudences laisse songeur dans la mesure où elle pourrait laisser penser à un mouvement de reflux du contrôle exercé par le comptable et, par voie de conséquence, par le juge des comptes. Reste que, dans les deux hypothèses ici visées, le point litigieux était relatif à l'existence et la portée de délégations consenties par l'organe délibérant. Il reviendra au Conseil d'État de bien préciser les contours de sa jurisprudence; en tout état de cause, il serait désastreux de considérer que le comptable n'a plus à vérifier la qualité de l'auteur de l'acte venant au soutien de la dépense; il conviendrait bien au contraire de renforcer les prérogatives du comptable en cas de doute sur la légalité des actes administratifs justifiant les opérations financières; à défaut de lui conférer un rôle décisionnel en la matière, ce qui serait peu compatible avec son office, pourquoi ne pas admettre qu'en cas de doute, il puisse suspendre le paiement, saisir l'ordonnateur et, en cas de confirmation de la volonté de ce dernier, saisir le juge administratif selon une procédure d'urgence ? Cela permettrait non seulement de mieux assurer le rôle du comptable mais surtout d'éviter que des opérations financières illégales soient mises en œuvre.

Réserves du comptable entrant

Nonobstant l'absence de réserves du comptable entrant, la Cour constate que ce sont l'inaction et l'absence de diligences complètes, rapides et adéquates de ses prédécesseurs qui ont gravement compromis le recouvrement desdites créances; c'est ainsi à bon droit qu'elles ont pu être admises en non-valeur [C. comptes, 23 nov. 2018, DDFIP de la Polynésie française, n° 2018-3642].

Service fait

La circulaire 2003-43-M9 du 25 juillet 2003 relative à la simplification administrative des dépenses de l'État, prévoit que la signature de l'ordonnateur accompagnée de la mention « pour valoir certification du service fait et ordre de payer » sur le bordereau d'émission des ordres de dépenses, vaut certification du service fait et ordre de payer; en l'espèce, le comptable

produit, pour les mandats en cause, les bordereaux signés portant ladite mention, qui sont réputés avoir été joints à l'appui du paiement; la Cour en conclut, sur conclusions conformes, à l'absence de manquement du comptable [C. comptes, 26 nov. 2018, Communauté d'universités et établissements (Comue) Lille Nord de France, n° 2018-3472].

Titres de recettes

Un délai de 6 mois, imputable à l'ordonnateur, pour émettre la facture, est déjà de nature à compromettre le recouvrement de la créance; cependant cette circonstance ne saurait exonérer le comptable dès lors qu'il a pris le titre en charge [C. comptes, 11 oct. 2018, Grand port maritime de Marseille (GPMM), n° 2018-2752].

Il résulte des art. 117, 118 et 119 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique que l'opposition à l'exécution d'un titre de perception doit être formée dans les deux mois qui suivent la notification de ce titre ou du premier

acte de poursuite qui en procède. En l'espèce, le recours formé contre la saisie en cause est une opposition à l'exécution puisqu'il tend à contester l'existence de la créance. Or la contestation du commandement de payer a déjà eu pour effet d'épuiser le délai de recours à cet égard. Les oppositions à exécution ayant été produites au-delà du délai des deux mois fixé par les dispositions de l'art. 118 du décret de 2012, les conclusions d'annulation présentées sont, par suite, irrecevables [CAA Marseille, 5 nov. 2018, n° 17MA04606].

La notification d'un titre de perception doit, s'agissant des voies de recours, mentionner l'existence de la réclamation à peine d'irrecevabilité d'un éventuel recours juridictionnel. Le non-respect de l'obligation d'informer l'intéressé sur les voies et les délais de recours ou l'absence de preuve qu'une telle information a été fournie est de nature à faire obstacle à ce que les délais prévus par ces dispositions lui soient opposables. Toutefois le principe de sécurité juridique, qui implique que ne puissent être remises en cause

sans condition de délai des situations consolidées par l'effet du temps, fait obstacle à ce que puisse être contestée indéfiniment une décision administrative individuelle qui a été notifiée à son destinataire, ou dont il est établi, à défaut d'une telle notification, que celui-ci a eu connaissance. Dans le cas où le recours juridictionnel doit obligatoirement être précédé d'un recours administratif, celui-ci doit être exercé, comme doit l'être le recours juridictionnel, dans un délai raisonnable. La réclamation doit être présentée, sauf circonstances particulières dont se prévaudrait le débiteur, dans le délai d'un an. En l'espèce, le requérant a eu connaissance de l'existence de ces deux titres de recettes au plus tard le jour de l'introduction de sa requête devant le tribunal administratif de Lille. Le requérant ne se prévaut d'aucune circonstance particulière qui justifierait le dépassement du délai d'un an pour présenter sa réclamation. En son absence, sa requête est irrecevable et ne peut qu'être rejetée [CAA Douai, 8 nov. 2018, n° 15DA01726].

Procédure

Appel

Il est de jurisprudence constante que le comptable peut produire au juge d'appel des pièces dont la Chambre n'avait pas eu connaissance en première instance (C. comptes, 23 mai 1989, Commune de Villevaudé, Rec. C. Comptes 139; RDT 1990.131). La production de telles pièces peut avoir pour effet de priver de fondement le jugement de première instance (C. comptes, 27 sept. 2001, Commune de Maussane les Alpilles, RFDA 2004. 818); tel est le cas par exemple si le comptable apporte la preuve que la créance qui a motivé sa mise en débet avait été recouvrée antérieurement au jugement définitif de la chambre régionale des comptes (C. comptes, 15 mai 2003, Centre départemental de gestion de Seine-et-Marne, RDT 2004. 709). La Cour a même admis l'annulation du débet dès lors que celui-ci était fondé sur une dépense non justifiée qui a été régularisée par l'émission d'un mandat de paiement postérieur au jugement (C. comptes, 19 oct. 2006, Commune de Corte et budget annexe de l'eau et de l'assainissement, RDT 2007. 506). En l'espèce, la Cour constate qu'une délibération du Conseil municipal a fait remise gracieuse des titres litigieux, mettant fin ainsi à toute possibilité de recouvrement

pour la comptable. Dans la mesure où la délibération susmentionnée n'avait pas été portée à la connaissance de la chambre territoriale des comptes, il convient d'infirmer le jugement entrepris en ce qu'il a mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de la comptable appelante et, par l'effet dévolutif de l'appel, de prononcer un non-lieu à charge au bénéficiaire de l'appelante [C. comptes, 4 oct. 2018, Commune de Hikueru, n° 2018-2643].

L'ordonnateur (en l'espèce, le maire de la commune) est recevable à interjeter appel d'un jugement ayant constaté le manquement commis par le comptable mais considéré que celui-ci n'avait pas entraîné de préjudice financier pour la commune [C. comptes, 18 oct. 2018, Commune du Lauzet-Ubaye, n° 2018-2734].

Dans leurs observations, les comptables contestent la recevabilité de l'appel formé par le procureur financier, en arguant que les conclusions de l'appel ne portent que sur les dispositions relatives au préjudice financier causé par les manquements sur lesquels la chambre régionale des comptes ne s'est pas prononcée, puisqu'elle a conclu à un non-lieu à charge; cependant, il ressort des termes mêmes de la requête du procureur financier que « c'est cette décision de non-lieu sur les deux présomptions de charge qui est

contestée par la voie de l'appel » [C. comptes, 8 nov. 2018, Centre hospitalier de Belley, n° 2018-3134].

Aucune disposition législative ou réglementaire ne précise le contenu de l'exposé des faits d'une requête en appel devant la Cour des comptes; rien ne s'oppose à ce que le requérant se limite au seul rappel de la procédure juridictionnelle de première instance [C. comptes, 8 nov. 2018, Office des transports de la Corse, n° 2018-3140].

Un appel incident est recevable, sans condition de délai, s'il ne soumet pas au juge un litige distinct de celui soulevé par l'appel principal; au cas d'espèce, le mémoire en réponse par lequel le comptable indique vouloir interjeter appel « incident » demande l'infirmité du jugement en ses dispositions qui établissent l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations en matière de contrôle de la validité de la créance, dispositions que ne visaient nullement l'appelant principal dont la requête porte exclusivement sur la contestation du constat effectué par le juge de première instance que le manquement du comptable n'aurait, en l'espèce, pas causé en lui-même de préjudice financier; ainsi, l'appel « incident » doit être requalifié d'appel principal. Formé hors du délai de deux mois imparti pour déposer

une requête en appel (art. R. 242-23 CJF) cet appel est irrecevable [C. comptes, 8 nov. 2018, Office des transports de la Corse, n° 2018-3140]. V. déjà C. comptes, 13 avril 2017, Commune du Lamentin, GFP 2017-6 p. 158. En effet, comme l'indique le Parquet, « l'appel incident s'entend de l'appel formé par une partie contre l'appel principal. Il est limité par l'argumentation et les conclusions présentées par ce dernier. En la circonstance, l'appel incident va bien au-delà : il est dirigé contre le jugement, et demande son infirmation pour d'autres motifs que ceux de l'appel principal. Il sera donc déclaré non recevable par la Cour (C. comptes, 12 oct. 1995, District urbain d'Épernay, Rec. C. comptes 96. C. comptes, 20 mars 1997, Commune et CCAS de Digne-les-Bains) ».

Lorsque l'affaire est en état d'être jugée, la Cour peut l'évoquer : « si le jugement dont il est fait appel, ce jugement, par l'annulation des dispositions correspondantes, est réputé ne jamais avoir statué sur la charge correspondante. La Cour n'est dès lors pas liée par les seuls moyens et dires d'appel ; il lui appartient de reprendre le grief au stade du réquisitoire et de réexaminer l'ensemble des arguments à charge et à décharge, pour juger du manquement de l'agent comptable comme du préjudice qui en découlerait » [C. comptes, 8 nov. 2018, Office des transports de la Corse, n° 2018-3140, concl. min. publ.].

Les parties peuvent produire des observations jusqu'au jour de l'audience publique ; en revanche, les observations produites après l'expiration du délai d'appel ne peuvent introduire de nouveaux moyens, non présentés à l'appui de la requête initiale, sous peine d'irrecevabilité ; il en va ainsi de certains moyens soulevés par l'ordonnateur dans ses écritures complémentaires qui ne sont pas susceptibles de se rattacher aux moyens présentés initialement, en particulier ceux relatifs à la première charge retenue par le jugement, qui ne faisait pas l'objet de son appel initial ; néanmoins, en application notamment de l'art. R. 242-27 du CJF, et dès lors que ces observations se rattachent à des moyens soulevés par une autre partie, en l'occurrence le comptable, les éléments avancés par l'ordonnateur peuvent être examinés [C. comptes, 7 janv. 2019, Établissement public de coopération culturelle Centre Pompidou-Metz, n° 2018-3983].

Saisie d'une demande de sursis à statuer sur la ligne de compte de la gestion de fait dans l'attente de la décision du juge administratif sur le recours déposé par le requérant contre la délibération du conseil municipal refusant de reconnaître l'utilité publique des dépenses en cause, la Cour

observe que le recours devant le tribunal administratif n'avait en l'espèce pas d'effet suspensif et qu'il était donc loisible au juge des comptes, statuant en première instance, d'apprécier souverainement s'il y avait lieu de prononcer ou non un sursis à statuer ; **statuant en appel, la Cour des comptes n'est pas juge de l'opportunité des décisions de sursis à statuer prises dans un tel cas par une chambre régionale des comptes.** Dans le cas où interviendrait postérieurement une délibération du conseil municipal reconnaissant l'utilité publique de tout ou partie des dépenses de la gestion de fait, le requérant aurait le cas échéant la faculté de former un recours en révision [C. comptes, 7 janv. 2019, Commune du Thuit-Signol (Eure), n° 2018-4000].

Compte en état d'examen

Un compte ne peut être regardé comme régulièrement produit que s'il est considéré comme complet ; à ce titre, il doit notamment comporter non seulement le compte de gestion sur chiffres accompagné des pièces de mutation des comptes et des signatures et visas originaux requis, mais aussi les comptes du budget principal, des budgets annexes et des comptes rattachés ; si ces conditions ne sont pas remplies, il appartient au ministre public de solliciter la production des pièces manquantes ; en revanche, contrairement à ce que soutient l'appelant, les dispositions précitées ne subordonnent pas l'appréciation, par le juge, du caractère complet du compte, à la transmission au comptable d'une quelconque justification de la date de son dépôt. En l'espèce, les pièces manquantes, relatives aux balances des valeurs inactives, sont un élément substantiel du compte d'un organisme public ; leur absence à l'appui d'un compte déposé suffit pour considérer que le compte n'avait pas été régulièrement produit [C. comptes, 7 déc. 2018, Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, n° 2018-3488]. V. déjà C. comptes, 26 oct. 2017, Commune de Capbreton, n° 2017-2823 ; GFP 2018-2 p. 155.

Contradictoire

L'art. R. 142-1 al. 3 CJF indique que « la notification précise le ou les exercices contrôlés, le nom du ou des magistrats chargés du contrôle et d'en faire rapport, et le cas échéant, du ou des vérificateurs ». En l'espèce, **le rapporteur a changé sans que les comptables en aient été avertis.** La Cour note toutefois que cette omission de procédure a été commise lors de la phase précontentieuse, c'est-à-dire antérieurement au réquisitoire du ministre public ; en outre la notification du contrôle

des comptes, portant mention du nom du magistrat rapporteur, est effectuée auprès du comptable en fonctions, aux termes de l'art. R. 142-1 CJF, qui n'est pas nécessairement le comptable dont la gestion sera examinée ; elle n'est donc pas de nature à entraîner la nullité de la procédure contentieuse qui a débuté par la notification aux comptables du réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes [C. comptes, 26 nov. 2018, Communauté d'universités et établissements (Comue) Lille Nord de France, n° 2018-3472].

Dès lors que les écritures des parties sont visées, analysées et discutées par la Cour, tant au cours de l'audience publique que dans le cadre du délibéré, la circonstance que le rapporteur aurait repris à son compte les dires d'une des parties dans son rapport est sans incidence sur la régularité de la procédure [C. comptes, 7 déc. 2018, Commune de Valenciennes, n° 2018-3467].

La circonstance que le rapport de première instance porte une date erronée est en tout état de cause sans incidence sur la régularité de la procédure ; la circonstance que les conclusions du Procureur général mentionnent à tort un réquisitoire du procureur financier près la chambre régionale des comptes de Normandie est également sans incidence sur la régularité de la procédure, dès lors qu'il ressort clairement desdites conclusions qu'elles portaient sur l'appel formé à l'encontre du jugement de la chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie [C. comptes, 7 déc. 2018, Communauté d'agglomération Valenciennes Métropole, n° 2018-3488].

Seuls le réquisitoire et les productions des parties, qu'elles soient transmises avant ou après la clôture de l'instruction, font l'objet d'une notification aux parties ; le CJF ne prévoit pas la production de la liste des actes de procédure figurant au dossier ; en tout état de cause, le requérant aurait pu avoir accès aux actes susmentionnés en demandant au greffe copie des pièces du dossier [C. comptes, 13 déc. 2018, Office de tourisme de Honfleur, n° 2018-3523].

Si le comptable a ainsi pris connaissance de la date de l'audience publique par un courrier de la CRC moins de sept jours avant la date de l'audience publique, celle-ci a été reportée d'un mois, ce report ayant permis au requérant de prendre connaissance du rapport d'instruction et des conclusions du procureur financier avant l'audience publique [C. comptes, 13 déc. 2018, Office de tourisme de Honfleur, n° 2018-3523].

Débet

Le débet prononcé pour défaut de diligences dans le recouvrement de recettes

d'une commune doit-il comprendre les **frais de poursuite** qui sont, par nature, dus à l'État ? À cette question à notre connaissance inédite, la Cour indique que si les montants de créances restant à recouvrer intègrent des frais de poursuites par nature dus à l'État, le défaut de recouvrement de la totalité des montants de créances reste imputable à l'inaction du comptable qui doit en répondre dans le cadre de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ; l'argument invoqué d'enrichissement sans cause de la commune est inopérant dans la mesure où la collectivité devra reverser ultérieurement ces frais de poursuites à l'État [C. comptes, 4 oct. 2018, Commune de Mahina, n° 2018-2648 ; Office de gestion de la crèche de Pirae Tama Here, n° 2018-2653 ; Commune de Nuku Hiva, n° 2018-2659].

Motivation des jugements et arrêts

Si l'obligation de motivation n'exige pas la reprise littérale de chacun des arguments présentés par les parties, **le jugement doit présenter et discuter l'ensemble des éléments contenus dans le rapport à fin d'instruction du réquisitoire et dans les conclusions du ministère public** ; en l'espèce, contrairement à ce qu'indique le jugement, les explications de la comptable ont été contestées par le rapporteur et le procureur financier, dans la mesure où ils les ont écartées, en estimant que ces explications n'étaient pas de nature à atténuer sa responsabilité ; selon eux, la responsabilité de la comptable n'aurait pu être dérogée que par une circonstance de force majeure, dont ne relevaient pas les choix informatiques de l'ordonnateur derrière lesquels elle se retranche ; pour autant, la chambre n'évoque aucunement la caractérisation d'une telle circonstance de force majeure et lui substitue la notion de « faute » de l'ordonnateur qui serait de nature à exonérer la comptable de sa responsabilité, qualification qui, au demeurant, n'avait pas été soulevée jusqu'alors au cours de l'instruction. C'est donc à tort que le jugement n'évoque pas les éléments de fait et de droit avancés par le rapporteur et le ministère public ; un raisonnement, selon lequel le jugement aurait implicitement rejeté leurs arguments sur ce point, ne saurait être retenu. Au surplus, la chambre ne motive pas en quoi le choix de l'ordonnateur peut être qualifié de « faute » de sa part, et en quoi cette qualification emportait des conséquences sur la responsabilité propre du comptable ; le dispositif du jugement est donc insuffisamment motivé et ces motifs comportent, en outre, manifestement une contradiction interne. [C. comptes, 7 janv. 2019, Régie communautaire de l'eau et de l'assainissement Odysse (Martinique), n° 2018-3991].

Office du juge

La mission dévolue à la Cour des comptes par l'art. L. 111-1 CJF de juger les comptes des comptables publics de l'État et de ses établissements publics est distincte de celle que lui assignent les art. L. 111-2 et 3 du même code de contrôler les comptes et la gestion des services de l'État et des autres personnes morales de droit public ; il s'ensuit que les observations que la Cour est susceptible d'adresser à ce dernier titre à l'ordonnateur d'une personne morale de droit public relevant de sa compétence sont **sans effet sur l'appréciation de la responsabilité personnelle et pécuniaire** du comptable qui exerce ses fonctions auprès de ce même organisme [C. comptes, 17 déc. 2018, Chambre départementale d'agriculture du Morbihan, n° 2018-3970].

Réquisitoire du ministère public

Le juge des comptes est tenu par les charges telles que précisées et motivées par le réquisitoire introductif ; dès lors, le juge ne peut fonder les décisions qu'il rend dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle sur des éléments matériels qui n'auraient pas été retenus, par le ministère public dans son réquisitoire introductif d'instance, comme susceptibles de fonder une charge à l'encontre du comptable concerné. Conformément à la jurisprudence du juge de cassation (CE, 5 avril 2013, CH intercommunal du bassin de Thau, n° 357938 ; AJDA 2013. 713 ; GFP 2015-7 p. 157), dans l'hypothèse où le rapporteur soulèverait au cours de son instruction de nouvelles présomptions de charges relatives à d'autres faits ou de nouveaux motifs relatifs aux mêmes faits, leur instruction ne pourrait intervenir que sur la base d'un **réquisitoire supplétif** ; cette obligation s'impose non seulement au rapporteur mais également à la formation de jugement, sauf si le nouveau motif soulevé est d'ordre public. Ainsi, en prononçant un non-lieu à charge au motif que le dossier constitué à l'appui du réquisitoire comprenait les mandats collectifs de paye et les bulletins de primes et indemnités, mais ne comportait pas les bordereaux de mandats, alors même que ces dernières pièces n'étaient pas nécessaires à l'analyse des griefs soulevés par le réquisitoire, les premiers juges ont commis une erreur de droit [C. comptes, 8 nov. 2018, Centre hospitalier de Belley, n° 2018-3134].

Un jugement de Chambre régionale méconnaît le caractère contradictoire de la procédure en ne **discutant pas la position défendue par le ministère public** dans ses conclusions [C. comptes, 21 févr. 2019, Commune de Rezé, n° 2019-0276]. Même solution dès lors que le jugement n'a pas

discuté deux arguments développés dans le **mémoire de première instance du comptable** [C. comptes, 21 févr. 2019, Commune d'Yzeure (Allier), n° 2019-0293].

Dans sa rédaction antérieure à celle entrée en vigueur au 1er mai 2017, le CJF disposait, en son art. R. 242-10 que « *le jugement motivé statue sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties* ». Selon le Parquet, « cette rédaction était insatisfaisante en ce qu'elle n'évoquait pas le réquisitoire, mais aucun élément ne permet de soutenir que le pouvoir réglementaire, en introduisant le réquisitoire dans la nouvelle rédaction de cet alinéa, ait entendu en conséquence exclure les **conclusions, qui doivent s'entendre comme des observations complémentaires au réquisitoire, faites au vu des éléments de l'instruction**. Le visa des conclusions au jugement implique que les moyens qui y figurent soient cités et discutés au jugement (art. R. 242-13, 2ème alinéa : « Le jugement motivé, statue sur chacun des griefs du réquisitoire et sur les observations des parties auxquelles il a été notifié ». La Cour confirme cette analyse en considérant qu'un jugement de CRC qui ne reflète pas fidèlement la position du représentant du ministère public, en l'espèce sur la question de l'existence du préjudice et dont l'analyse du raisonnement pour conclure à l'existence d'un préjudice mais à l'absence de lien de causalité entre le manquement du comptable et ce préjudice, montre que l'argumentaire du procureur financier n'a pas été discuté ; il ne s'en déduit pas non plus que la juridiction l'aurait réfuté, même implicitement. L'exposé incomplet des arguments du représentant du ministère public n'est pas de nature, en l'absence de leur discussion, à répondre aux conditions de motivation et de respect du contradictoire posées par l'art. R. 242-13 CJF. [C. comptes, 8 nov. 2018, Office des transports de la Corse, n° 2018-3140].

La Cour des comptes apporte d'utiles précisions sur les **modalités d'exercice des fonctions du ministère public en présence d'un arrêté de charge provisoire**. La Chambre régionale avait limité son examen au motif que « pour les comptes soumis au régime de l'apurement administratif, la compétence de la chambre régionale des comptes est définie par les articles L. 231-5 à L. 231-7 du CJF, soit que la juridiction statue sur le bien-fondé d'un arrêté de charge provisoire transmis à elle par l'autorité administrative chargée de l'apurement, soit qu'elle évoque, sous certaines conditions, le compte afin de réformer un arrêté de décharge prononcé par la même autorité ». La Cour précise qu'aux termes de l'art. L. 231-7 du CJF : « La chambre régionale des comptes peut exercer son

droit d'évocation et, sur réquisition du ministère public, de réformation sur les arrêtés visés à l'article L. 231-6 dans le délai de six mois à dater de leur notification au comptable » ; un compte ne peut faire l'objet de l'arrêté de décharge prévu par l'article L. 231-6 du CJF que dans les conditions posées par l'article D. 231-11 qui n'en prévoit la possibilité que « lorsque le ministère public de la chambre régionale des comptes décide qu'il n'y a pas lieu de requérir la chambre régionale des comptes de statuer sur les observations pouvant entraîner la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ou lorsque la somme irrémisissable ou le débet mis à la charge du comptable par la chambre a été apuré ».

En considérant qu'elle ne pouvait statuer que sur les suites à apporter à l'arrêté de charge provisoire ou dans le cadre d'une évocation du compte visant à réformer un arrêté de décharge, la chambre régionale des comptes a méconnu la faculté qui était la sienne d'évoquer le compte qui n'avait pas encore été apuré et a commis une erreur de droit en envisageant la possibilité d'évoquer le compte quand bien même il serait apuré ; en outre, elle a ainsi implicitement écarté la possibilité de statuer sur l'ensemble des griefs énoncés par le réquisitoire sans qu'il soit besoin d'évoquer le compte.

Enfin, la Cour précise qu'il résulte des dispositions des articles L. 242-2 et L. 242-4 du CJF que les réquisitoires pris sur une décision d'apurement le sont « au vu des

autres informations » dont dispose le représentant du ministère public ; dans le cas d'une décision d'apurement formulant des observations pouvant entraîner la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ces informations peuvent notamment figurer dans la décision d'apurement elle-même ou dans les documents qui doivent l'accompagner en application des dispositions de l'art. D. 231-10 du CJF, à savoir « tous les documents de comptabilité et justifications nécessaires, ainsi que des réponses apportées par le comptable aux observations et injonctions de l'autorité compétente de l'État » [C. comptes, 21 févr. 2019, Commune de Bézu-Saint-Eloi, n°2019-0281].

Gestion de fait

Reconnaissance d'utilité publique

La délibération du conseil municipal n'a pas reconnu l'utilité publique de l'ensemble des dépenses inscrites au compte de la gestion de fait ; si le juge des comptes est compétent pour apprécier la régularité desdites dépenses, il ne saurait se substituer à l'autorité budgétaire en allouant des dépenses que celle-ci n'aurait pas déclarées faites dans un but d'utilité publique ; toutefois le juge peut passer outre au refus

de reconnaissance de l'utilité publique de dépenses par l'autorité budgétaire si ces dépenses ont un caractère obligatoire [C. comptes, 7 janv. 2019, Commune du Thuit-Signol (Eure), n°2018-4000].

Unicité de la procédure

Si un gestionnaire de fait n'est plus fondé, au stade de la fixation de la ligne de compte d'une gestion de fait, à contester la procédure suivie en premier ressort

antérieurement à un jugement de déclaration de gestion de fait qui a désormais acquis l'autorité de la chose jugée, il dispose de la possibilité, au moment de l'examen du compte par le juge financier de fournir tous éléments apportant la preuve que tout ou partie de ces dépenses auraient été régulières si elles avaient été prises en charge par le comptable patent [C. comptes, 7 janv. 2019, Commune du Thuit-Signol (Eure), n°2018-4000].

CDBF

Activité de la Cour en 2018

Dans son rapport d'activité pour 2018 (19 janv. 2019), la Cour relève que, pour l'année 2018, les déférés se sont élevés à 15, soit un nombre inférieur à l'année 2017 (20) qui avait été exceptionnelle. Sur 10 ans, la moyenne glissante des déférés est passée de 8,5 en 2009 à 15,6 en 2018, soit une augmentation de plus de 80 %, traduisant la progression de l'activité de la Cour.

La CDBF a rendu neuf arrêts en 2018, chiffre bien supérieur à la moyenne glissante des 10 dernières années (6,2 arrêts par an). Ce nombre d'arrêts, qualifié de "significatif" par la Cour en comparaison des années

précédentes ne tient pas compte des trois affaires "Radio France" audiencées au mois de décembre 2018 mais jugées en 2019. La Cour se félicite ainsi d'avoir tenu 12 audiences en 2018 « ce qui n'était encore jamais arrivé et reflète l'augmentation régulière de l'activité de la CDBF depuis quelques années. La moyenne glissante sur 10 ans des arrêts rendus est passée de 3,8 en 2009 à 6,2 en 2018, soit une progression de 63,2 % ». Heureuse juridiction qui peut se féliciter de ne statuer en moyenne qu'une fois par mois ...

Sur les 15 déférés enregistrés en 2018, 14 proviennent des juridictions financières, dont huit déférés transmis par des chambres régionales des comptes. La réparti-

tion des déférés entre celles-ci et les chambres de la Cour des comptes reste assez variable sur les trois dernières années. Un seul déféré est d'origine ministérielle (ministre de l'action et des comptes publics). En 2018, il n'y a eu aucune saisine à l'initiative du procureur général. Sur une période de 10 ans, 95 % des déférés sont venus de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Il n'y a pas eu de déféré émanant des présidents des assemblées parlementaires. Ces données chiffrées démontrent une nouvelle fois que la CDBF n'est pas parvenue à s'imposer dans son environnement et n'est perçue, ni par l'exécutif ni par le législatif, comme une réponse appropriée

aux irrégularités commises par les gestionnaires publics.

Le **nombre de classements** a été de 5 en 2018 (12 en 2017 et 8 en 2016). Le taux de classement s'est établi, en 2018, à 7 % pour le premier stade, niveau très nettement inférieur à la moyenne observée sur les 10 dernières années (27,4 %). Il a été de 22 % au second stade, inférieur également à la moyenne observée (33,3 %). Globalement, en flux, et à partir des données 2018, sur 100 affaires nouvelles, 73 seront in fine renvoyées devant la Cour alors que la moyenne sur 10 ans est de 50 affaires renvoyées. La diminution du taux de classement est liée aux actions entreprises ces dernières années, tant vis-à-vis des juridictions financières pour améliorer la qualité et la pertinence de leurs déférés, que des rapporteurs auprès de la CDBF pour professionnaliser et normer leurs travaux d'instruction.

S'agissant du **délai de jugement**, sur les neuf arrêts rendus sur le fond en 2018, six affaires ont été traitées en moins de trois ans, trois entre trois et cinq ans et aucune en plus de cinq ans. La durée totale d'une affaire, au sens des documents annuels de performance, va de 680 jours à 1 313 jours, soit une moyenne en 2018 de 1 013 jours (33,3 mois), en dessous de la cible de l'indicateur fixé à 36 mois. Elle est moins longue que celle des années précédentes. Le délai moyen de traitement des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2018 s'est établi à 33,3 mois alors qu'il était de 37,2 mois en 2017 et de 35,4 mois en 2016.

Le **taux de recours en cassation** contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2009 et 2018 s'élève à 19 % (12 pourvois sur 62 arrêts rendus). Le taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 0 % sur la période 2009 à 2018, aucun arrêt n'ayant été cassé sur les recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2018) est de 14 %, soit cinq arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 37 recours introduits.

Avantage injustifié à autrui

La constatation d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'art. L. 313-4 CJF ne suffit pas, en tant que telle, à caractériser l'infraction de l'avantage injustifié prévue à l'art. L. 313-6 dudit code; en l'espèce, **la société avec laquelle l'hôpital a poursuivi ses relations malgré la caducité du marché, était, dans l'île, en situation de monopole sur le marché de la collecte et du traitement des déchets médicaux**. La Cour avait déjà considéré qu'il n'y avait pas avantage

injustifié à autrui dans l'hypothèse de prestations servies hors marché par une entreprise dès lors que les circonstances de l'espèce rendaient difficile en pratique l'appel en concurrence d'une autre entreprise (CDBF, 28 avr. 2006, *SIVOM d'Étapes-sur-Mer*, n° 154, *Lebon 665*; RDT 2006. 918, note *Lascombe et Vandendriessche*; AJDA 2006. 2445, *chron. Groper et Michaut*; RFDA 2007. 867; LCP A 2006. 21, *études Peyrical*).

La Cour ajoute, pour écarter encore l'avantage injustifié, une **référence implicite à une sorte d'état de nécessité** : le directeur de l'hôpital tenait de la réglementation sanitaire l'obligation de faire procéder à l'élimination de ces déchets dangereux dans des délais très brefs, sauf à exposer de nombreuses personnes à un risque grave de santé publique. Cette double circonstance explique la dérive constatée dans les prix des prestations en cause, que le directeur de l'hôpital n'a pas été en mesure d'enrayer avant la conclusion d'un nouveau marché avec la société. Par suite, il n'y a pas lieu de regarder les irrégularités mentionnées ci-dessus au regard des règles des marchés publics comme ayant été de nature à octroyer à autrui un avantage injustifié qui aurait causé un préjudice financier à l'établissement [CDBF, 13 févr. 2019, *Centre hospitalier d'Ajaccio*, n° 230-805].

Autorités de tutelle

On sait que, plutôt que de faire référence aux dispositions spécifiques de l'art. L. 313-7-1, la CDBF sanctionne, sur le fondement de l'art. L. 313-4 la violation des règles relatives aux obligations de surveillance, de contrôle et de bonne organisation des organismes soumis à sa juridiction (CDBF 25 juill. 2008, *France Télécom*, *Lebon 533*; *Rec. C. comptes 82*; *RJEP*, n° 660 janv. 2009, p. 17, note *Lascombe et Vandendriessche*; AJDA 2008. 2435, *chron. Groper et Michaut*; *Dr adm.* 2009. 31, note *Bazex et Blazy*; *GFP 2011. 388*, obs. *Lascombe et Vandendriessche*). Les dispositions relatives à l'approbation par les autorités de tutelle des délibérations budgétaires d'un établissement public sont à ranger parmi les règles relatives à l'exécution des dépenses (CDBF 30 juin 2006, *INPI*, n° 155; *Lebon 668*; AJDA 2006. 2449, *chron. Groper et Michaut*; *Rev. Trésor 2007. 718*, note *Lascombe et Vandendriessche*; RFDA 2007. 855. En l'espèce, la Cour considère que l'approbation par l'autorité de tutelle de la délibération en cause du conseil d'administration, alors qu'elle ne pouvait ignorer que **les membres élus présents lors de la séance étaient ceux issus des élections précédentes et non ceux nouvellement élus**, constitue une infraction aux règles

d'exécution des dépenses prévues par l'article L. 313-4 CJF; ces manquements sont imputables à la directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère en charge de l'agriculture [CDBF, 12 oct. 2018, *École nationale de formation agronomique (ENFA)*, n° 223-786].

Circonstances

– Aggravantes

Constitue une circonstance aggravante de responsabilité le fait pour l'intéressé d'avoir **personnellement bénéficié de l'irrégularité** (CDBF, 21 mars 1962, *Benedetti et a.*, Section algérienne de l'ONIC, *Lebon 840*; *Rec. CDBF* tome I. 47. CDBF, 14 juin 1982, *Lamaire et Ferté*, JONC 23 mars 1983, p. 3019; *Rec. CDBF* tome I. 200. CDBF, 20 mai 1998, *Sté de banque occidentale*, *Lebon 656*; *Rev. Trésor 1999. 206*). En l'espèce, un professeur, chargé de la supervision d'une convention de recherche avec une entreprise, n'a pas estimé utile d'informer la direction de l'école qu'il détenait des parts sociales dans ladite société [CDBF, 12 oct. 2018, *École nationale de formation agronomique (ENFA)*, n° 223-786].

Constitue une circonstance aggravante le fait que **la personne poursuivie avait été avertie de l'existence de l'irrégularité** : en l'espèce, lors de la séance qui a acté le principe de la campagne de communication, le conseiller d'État qui fait partie es qualité du conseil national de l'Ordre, s'était opposé au projet en rappelant notamment « qu'une telle campagne de communication en faveur de la profession de chirurgien-dentiste relève de la compétence des syndicats professionnels et n'entre pas dans le domaine de compétence de l'Ordre des chirurgiens-dentistes; cette connaissance acquise de l'irrégularité constitue ainsi une circonstance aggravante de la responsabilité du Président de l'Ordre » [CDBF, 29 nov. 2018, *Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD)*, n° 224-800].

Le préfet avait rappelé à plusieurs reprises, à l'occasion de l'approbation des budgets de la chambre départementale, les règles concernant les subventions aux organisations syndicales agricoles, notamment l'interdiction du financement de leur fonctionnement. Le président de la Chambre départementale, personne poursuivie, siège à la Chambre régionale, il ne pouvait ignorer l'arrêt rendu par la **Cour de discipline budgétaire et financière, le 22 déc. 2010**, concernant la chambre régionale d'agriculture et portant sur des faits similaires à ceux de la présente affaire; ces faits sont de nature à constituer des circonstances aggravantes de responsabilité. La Cour ajoute que le versement, par une chambre d'agriculture,

de subventions à des organisations syndicales en méconnaissance des obligations définies ci-dessus est constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'art. L. 313-6 CJF, octroyé aux syndicats et entraînant un préjudice financier pour la chambre départementale d'agriculture [CDBF, 13 déc. 2018, *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne*, n° 225-790].

– Atténuantes

La responsabilité de la personne poursuivie pourra être atténuée lorsque celle-ci est intervenue pour faire cesser les irrégularités graves et multiples (CDBF, 27 nov. 1996, Rapport d'activité 1996 de la CDBF, Rev. Trésor 1998. 726), la Cour n'hésitant pas à prendre en considération des efforts réalisés par l'intimé pour redresser la situation (CDBF, 18 juin 1997, *Musée Rodin*: JO 3 déc. 1997, p. 17457; Rev. Trésor 1999. 189). En l'espèce, la Cour constate que la personne poursuivie a assuré la direction de l'ENFA par intérim, qu'elle a pris ses fonctions sans être parfaitement informée de la situation dégradée de l'école et qu'elle a pris très rapidement des mesures pour redresser la situation; ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité [CDBF, 12 oct. 2018, *École nationale de formation agronomique (ENFA)*, n° 223-786].

La Cour note l'importance et la complexité du chantier de réhabilitation de la maison de la Radio qui a nécessité la passation de plus de 150 marchés et qui devait être réalisé en site occupé; ce chantier a pâti d'une tendance structurelle à une sous-évaluation initiale des besoins pour faire prévaloir le choix de la réhabilitation sur celui d'une démolition suivie de la reconstruction d'un nouveau bâtiment pour abriter Radio France; tant la commission interne des marchés que le contrôleur général économique et financier ne se sont pas opposés à la signature des contrats irréguliers; les montants concernés par les irrégularités sont extrêmement faibles par rapport au coût global du chantier de la réhabilitation: ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité [CDBF, 25 janv. 2019, *Radio France: le chantier de réhabilitation*, n° 227-760].

L'irrégularité des pratiques de Radio France en matière d'achats publics était ancienne et revêtait un caractère systémique; la direction alors en fonction lors de l'entrée en vigueur des dispositions introduites par l'ordonnance et le décret de 2005 a ignoré ou négligé les conséquences que le respect de ces nouvelles règles devait entraîner sur l'organisation et le fonctionnement de l'entreprise; aucune initiative significative n'a été prise en ce domaine; l'organisation des achats, morcelée, sans système d'information dédié, ne permettait pas notamment

de regrouper les achats en familles homogènes, ni de vérifier la computation des seuils; sur la période concernée par les achats irréguliers, le chantier de réhabilitation représentait un enjeu majeur pour l'entreprise en raison de son importance et de sa complexité; ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité [CDBF, 25 janv. 2019, *Radio France: les achats de biens et de services*, n° 228-762].

La Cour peut estimer que les circonstances de l'espèce justifient l'absence totale de sanction; tel est le cas en l'espèce du directeur d'hôpital ayant poursuivi les relations contractuelles avec une entreprise alors même que le marché était devenu caduc, dès lors qu'il a manifesté, dans des circonstances très difficiles, le souci de concilier le respect des impératifs de santé publique, l'adhésion à la recherche d'une solution régionale pour le traitement des déchets médicaux et la préservation des intérêts de l'hôpital dont il avait la charge [CDBF, 13 févr. 2019, *Centre hospitalier d'Ajaccio*, n° 230-805].

Compétence

Aux termes de l'art. L. 111-6 CJF, la Cour des comptes peut contrôler les organismes qui bénéficient d'un concours financier d'une personne visée à l'article L. 133-3 ou d'un prélèvement obligatoire au sens de l'article L. 133-4. C'est sur ce fondement que la CDBF s'est reconnue compétente pour statuer sur des infractions commises par le président de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes [CDBF, 29 nov. 2018, *Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD)*, n° 224-800]. C'est, à notre connaissance, la première fois que la CDBF rend un arrêt relatif à un ordre professionnel.

Radio France, entreprise publique appartenant au service public de l'audiovisuel, est soumise au contrôle de la Cour des comptes sur le fondement de l'art. L. 111-4 CJF (contrôle des entreprises publiques); à ce titre, les anciens présidents et directeurs de l'entreprise sont justiciables de la CDBF [CDBF, 25 janv. 2019, *Radio France: le chantier de réhabilitation*, n° 227-760].

Infraction aux règles d'exécution des recettes et dépenses (art. L. 313-4 CJF)

C'est un truisme que d'affirmer que l'infraction aux règles d'exécution des recettes et dépenses des organismes publics visée à l'art. L. 313-4 CJF est polysémique puisqu'elle vise tant la violation des « règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivi-

tés, établissements et organismes mentionnés à ce même article » que des fautes dans la gestion des biens leur appartenant. L'affaire « ENFA » illustre parfaitement cette dualité; la CDBF y sanctionne en effet en premier lieu des infractions « classiques » telles que la décision de recourir à un marché unique, prise par la directrice de l'ENFA sans l'avoir soumise à l'approbation du conseil d'administration de l'école (V. déjà, CDBF 11 oct. 2013, *Maison de retraite intercom. de Champcevrain*, n° 191; AJDA 2013. 2547, *chron. Michaut et Sitbon*); la signature, par une autorité incompétente, d'actes d'engagement (V. déjà, CDBF, 17 juin 2011, *IGN*, n° 176; AJDA 2012 484, *chron.*; GFP 2013-5 p. 73); des pratiques en matière d'amortissements portant atteinte à la sincérité des comptes (V. déjà CDBF, 5 déc. 2008, *Ministère de la Défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan*; Lebon 540; Rec. C. comptes 88; RFDA 2009. 849; GFP 2011. 396); fait d'avoir payé des heures complémentaires non seulement à des enseignants-chercheurs qui, au regard des textes, ne pouvaient en bénéficier mais également sur la base d'un référentiel d'équivalences horaires qui n'avait pas été régulièrement approuvé par le conseil d'administration (V., par analogie, un cas de violation de la réglementation relative au cumul des rémunérations publiques: CDBF, 10 mai 1989, *Pagney et Vuccino, Centre national d'enseignement par correspondance (CNEC)*: JO 24 janv. 1990, p. 976; Rec. CDBF tome II. 165); fait d'avoir contracté un emprunt et payé des intérêts financiers sur la base d'une autorisation donnée par un conseil d'administration dont la composition était irrégulière.

Mais, en l'absence même d'irrégularités budgétaires ou comptables, la CDBF met à jour l'existence de manquements multiples et réitérés aux principes de bonne gestion et de préservation des intérêts patrimoniaux de l'ENFA dès lors que la secrétaire générale a signé des actes d'engagement alors que les financements n'avaient pas encore été accordés pour la deuxième phase des travaux ni les autorisations d'engagement formellement données par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), ce qui a entraîné l'obligation pour l'ENFA de souscrire un emprunt de 1,3 M€ sur 15 ans. La Cour y met en lumière, plus nettement que dans sa jurisprudence antérieure (CDBF 20 déc. 2007, *Sté SCIC Habitat Île de France*, n° 158, Rev. Trésor 2008. 370; RFDA 2008. 817) le lien de causalité entre la faute commise et le préjudice financier subi par l'organisme public [CDBF, 12 oct. 2018, *École nationale de formation agronomique (ENFA)*, n° 223-786].

L'infraction peut encore résulter de la **violation, par l'organisme en cause, de son propre champ de compétences**; ainsi, de l'Ordre national des Chirurgiens-dentistes qui avait lancé une campagne de communication destinée à défendre la profession qui portait pour partie sur des questions relatives à la tarification des soins et à leur remboursement; ces messages comprenaient des revendications précises touchant aux intérêts matériels des chirurgiens-dentistes; à ce titre, ils n'entraient pas dans les missions que la loi a confiées à l'Ordre; il en allait *a fortiori* de même des actions de communication d'influence menées dans le cadre de ladite campagne; en prenant en charge le financement de la campagne alors que les syndicats professionnels qui s'y étaient associés n'y contribuaient pas financièrement, l'ONCD s'est en outre substitué auxdites organisations [CDBF, 29 nov. 2018, **Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD)**, n° 224-800].

Cette solution s'applique également aux **établissements publics qui sont soumis au principe de spécialité**; il en résulte qu'un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué; le premier alinéa du I de l'article L. 514-2 du code rural et de la pêche maritime, qui autorise les chambres d'agriculture à « créer ou subventionner tous établissements, institutions ou services d'utilité agricole, toutes entreprises collectives d'intérêt agricole », ne déroge pas à ce principe; ainsi, une chambre d'agriculture ne peut intervenir au profit d'organismes tiers, en leur versant des subventions, qu'en vue de concourir à des actions d'intérêt général agricole relevant des missions que lui assigne le code rural et de la pêche maritime; n'entre pas dans ce cadre une contribution générale au financement des structures locales des syndicats d'exploitants agricoles [CDBF, 13 déc. 2018, **Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne**, n° 225-790].

Dans l'affaire de la réhabilitation de la Maison de la Radio, la Cour relève que, compte tenu de la détention intégrale de son capital par l'État, lequel est soumis au code des marchés publics, la société Radio France constitue un « pouvoir adjudicateur » au sens de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005; l'entreprise est ainsi assujettie aux **obligations de transparence et de mise en concurrence** de la

directive européenne CE 2004/18, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 déc. 2005 [CDBF, 25 janv. 2019, **Radio France : les achats de biens et de services**, n° 228-762]. Par suite, la CDBF qualifie, classiquement, d'infraction aux règles d'exécution des dépenses (art. L. 313-4) de **multiples violations du Code des marchés publics**: fait d'avoir signé un avenant au marché initial ayant eu pour effet de bouleverser l'économie du marché, en s'abstenant de toute publicité et de mise en concurrence; fait d'avoir passé deux marchés complémentaires alors que les conditions prévues par les textes, notamment l'existence de circonstances imprévues, pour négocier sans publicité préalable ni mise en concurrence de tels marchés n'étaient pas réunies [CDBF, 25 janv. 2019, **Radio France : le chantier de réhabilitation**, n° 227-760].

L'infraction visée à l'art. L. 313-4 CJF peut également trouver son fondement dans la violation des règles régissant l'intervention du **contrôleur économique et financier**. Ainsi, le défaut de soumission au visa préalable du contrôleur général économique et financier des décisions d'attribution de primes constitue un manquement au regard des règles relatives aux conditions du contrôle général économique et financier de Radio France; il en va de même de la saisine incomplète du contrôleur général économique et financier ainsi que le non-respect du refus de visa; même solution enfin s'agissant de la saisine du contrôleur général économique et financier dépourvue de caractère préalable [CDBF, 25 janv. 2019, **Radio France : visa du contrôleur général économique et financier en matière de rémunérations**, n° 229-766].

Prescription

Aux termes de l'art. L. 314-2 CJF, « *La Cour ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre* ». Si la CDBF constate ainsi que la signature de l'avenant litigieux au marché de maîtrise d'œuvre de la construction de la plate-forme de recherche affermissant la tranche conditionnelle est intervenue en période prescrite, elle considère que cette **décision a poursuivi ses effets sur la période non prescrite** et a eu pour conséquence la réalisation pen-

dant cette période d'opérations dont la régularité est mise en cause [CDBF, 12 oct. 2018, **École nationale de formation agromatique (ENFA)**, n° 223-786]. La Cour avait déjà relevé que des dépenses réalisées au moyen d'un reliquat de subvention payées postérieurement au délai de 5 ans précédant le point de départ de la prescription ne sont pas affectées par celle-ci (CDBF, 16 déc. 2003, Institut national polytechnique de Grenoble req. n° 441; *JO* 21 janv. 2004; *Lebon* 599; *Rev. Trésor* 2005. 696; *AJDA* 2004. 1233, *chron. Groper*; *RFDA* 2005. 640). La même solution avait été retenue s'agissant du paiement irrégulier de rémunérations: quand bien même la décision de principe d'accorder ces rémunérations était couverte par la prescription, la répétition de tels versements est constitutive d'une irrégularité continue, nonobstant la prescription susceptible de couvrir les premiers paiements (CDBF, 23 mars 2004, Dubreuil, OPHLM de Creil, req. n° 380; *Lebon* 529; *Rec. C. comptes* 131; *RFDA* 2005. 640; *Rev. Trésor* 2005. 700).

Procédure

Aux termes de l'art. L. 314-6 CJF, le ministre public, après avoir reçu le dossier d'instruction, peut « prononcer par décision motivée le classement de l'affaire, décider le renvoi devant la Cour ou demander un complément d'instruction au président de la Cour ». L'art. R. 314-4, pris en application de l'art. précité, se borne à préciser que la demande d'instruction complémentaire doit être motivée et que « le président de la Cour désigne un rapporteur chargé de cette **instruction complémentaire** ». Contrairement à ce que soutient la défense, il ressort de ces dispositions que le président de la Cour a la liberté du choix du rapporteur et qu'il peut désigner le même rapporteur pour effectuer l'instruction complémentaire; celle-ci est soumise aux mêmes dispositions du CJF que la première instruction, notamment aux dispositions de l'art. L. 314-5; le rapporteur désigné pour mener l'instruction complémentaire n'est en aucun cas lié dans son appréciation par la motivation du ministre public; ainsi l'art. R. 314-4 CJF ne méconnaît pas les principes de séparation des fonctions de poursuite et d'instruction, de l'égalité des droits des parties et d'impartialité [CDBF, 29 nov. 2018, **Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD)**, n° 224-800]. ■