

# Chronique de jurisprudence financière



**Stéphanie DAMAREY**  
Professeur de droit public  
Université de Lille



**Xavier VANDENDRIESSCHE**  
Professeur de droit public  
Sciences-Po Lille  
Ancien président de l'Université de Lille 2

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



## « Chronique de jurisprudence financière Juillet à Octobre 2020 »

### Présentation

Au cours de la période étudiée, la Cour des comptes a rendu 29 arrêts, dont 27 sont ici mentionnés ; s'y ajoutent trois arrêts de la CDBF et un arrêt du Conseil d'État.

### Gestion patente

#### Contrôle sélectif de la dépense

Des **conventions conclues entre l'agence comptable et la direction des ressources humaines** ne répondent pas aux exigences définies par l'arrêté du 25 mars 2015 portant application du dernier alinéa de l'art. 42 du décret du 7 nov. 2012 et ne constituent donc pas de véritables conventions de contrôle allégé en

partenariat [C. comptes, 15 sept. 2020, Université de Lyon II, n° 2020-1434].

Dès lors qu'une **dépense ne figure pas dans un plan de contrôle sélectif**, c'est au contrôle exhaustif que celle-ci est soumise. En l'espèce, le plan de contrôle prévoyait notamment un contrôle par sondage et *a posteriori* selon un calendrier thématique portant sur l'aide au retour à l'emploi, l'avancement d'échelon, l'indemnité de résidence et le sup-

plément familial ; ce plan n'intégrait donc pas le contrôle des indemnités de formation continue, objet du litige [C. comptes, 22 oct. 2020, Institut national des sciences appliquées (INSA) de Rouen, n° 2020-1745].

#### Pièces justificatives

##### Marchés publics

L'art. 12 du code des marchés publics prévoyait, à l'époque des faits, que

« I.- les pièces constitutives des marchés passés selon une procédure formalisée comportent obligatoirement (...) la justification de la qualité de la personne signataire au nom de l'État et, le cas échéant, la délibération autorisant la signature du marché ». L'instruction comptable n° 03-029-M9 du 5 mai 2003, applicable à l'établissement en cause, en renvoyant directement à l'art. 12 du CMP, a entendu le rendre applicable aux opérations entrant dans son champ d'application ; en conséquence, la « personne signataire au nom de l'État » s'entend, **par analogie**, comme « la personne signataire au nom de l'établissement public ». Le directeur avait ainsi compétemment signé les marchés litigieux, alors même que la **délégation de pouvoir** dont il se prévalait avait été prise sous le mandat de son prédécesseur ; en effet, à la différence de la délégation de signature, la délégation de pouvoir continue à produire ses effets malgré le changement de l'autorité bénéficiaire puisqu'elle est attachée à la fonction et non à la personne. La Cour va néanmoins engager la responsabilité du comptable pour le paiement des marchés en cause au motif que celui-ci devait, à l'occasion de chacun des **premiers paiements des marchés concernés**, vérifier la présence de l'ensemble des justifications exigées par la nomenclature applicable ; au cas d'espèce, celle-ci exigeait la production, pour le premier paiement d'un marché passé selon une procédure formalisée de « la justification de la qualité de la personne signataire et, le cas échéant, de la délibération autorisant la signature du marché » ; ces dispositions exigeaient la production de la délibération accordant la délégation de pouvoir ou au moins sa référence, ainsi que la délibération relative au marché. Enfin, très logiquement, la Cour relève que les marchés passés selon une procédure formalisée résultaient chacun d'un contrat passé valablement, au nom de l'établissement public, puis qui a été régulièrement exécuté ; ainsi, la dépense qui en découlait ne peut pas être considérée comme dépourvue de fondement juridique ; en conséquence, le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'INSEP [C. comptes, 31 juill. 2020, Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (Insep), n° 2020-1255].

### Pièces justificatives contradictoires

La responsabilité du comptable peut être engagée lorsqu'il a accepté de payer une dépense, pourtant apparemment régulière, dès lors qu'il résulte des textes applicables que la dépense en cause n'était pas due, en l'espèce s'agissant d'une taxe dont l'établissement en

cause était exonéré. C'est en se fondant sur l'existence de pièces contradictoires que le comptable aurait dû suspendre le paiement [C. comptes, 22 oct. 2020, Institut national des sciences appliquées (INSA) de Rouen, n° 2020-1745].

### Préjudice financier

#### Absence de fondement juridique

Le défaut de justification d'un solde débiteur du compte « Prêts d'honneur » (prêts de l'État accordés aux étudiants) révèle un manquement du comptable à ses obligations de tenue de la comptabilité (art. 18 GBCP) ; **en l'absence de convention de prêt, opposable au débiteur**, le comptable ne peut recouvrer les sommes en cause. Dès lors, le manquement du comptable à ses obligations de tenue de la comptabilité a causé un préjudice à l'État [C. comptes, 17 juill. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique (charges 1 et 2), n° 2020-1199].

Selon la Cour, l'appréciation du préjudice financier doit être réalisée en tenant compte de trois critères, à savoir l'existence d'un fondement juridique, la volonté de l'ordonnateur et l'existence d'un service fait ; en l'espèce, la réalité de ce dernier n'a pas été contestée. Si la comptable disposait, à l'appui du mandat de paiement, de bulletins de paye qui constituent un état liquidatif de la rémunération versée à chaque agent pouvant être rapproché d'une décision d'attribution, la prime de service et de rendement doit être justifiée par une décision de l'ordonnateur qui en fixe le taux et les bénéficiaires ; en l'absence de celle-ci, **rien ne permet d'établir le fondement juridique du montant servi ou la volonté de l'ordonnateur de verser lesdites primes** ; en conséquence, le manquement de la comptable a causé un préjudice financier [C. comptes, 23 juill. 2020, Commune de Saint-Rémy (Saône-et-Loire), n° 2020-1201].

Il résulte de l'absence de décisions attributives du directeur, seule autorité compétente pour allouer les indemnités forfaitaires pour travail des dimanches et jours fériés et les indemnités horaires pour travail normal de nuit augmentées de la majoration spéciale pour travail intensif, que les dépenses correspondantes étaient dépourvues du fondement juridique dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature ; elles présentaient donc un caractère indu et ont en conséquence causé un préjudice financier à l'EHPAD « Le Clos du Parc » [C. comptes, 10 sept. 2020, Établissement d'hébergement pour personnes

âgées dépendantes (Ehpad) 'Le Clos du Parc' à Vernou-sur-Brenne (Indre-et-Loire), n° 2020-1334]. La Cour reprend ici sa jurisprudence désormais classique mais qui aboutit toutefois à permettre au « **débet sans préjudice** » de perdurer, dès lors qu'elle indique par ailleurs « qu'il n'y a pas de raison de douter de l'affirmation du requérant selon laquelle les agents concernés ont bien effectué un travail donnant (...) droit à une rémunération complémentaire obligatoire ».

En n'exigeant pas la **production d'une délibération de la session** décidant d'octroyer aux héritiers de l'élu décédé remise gracieuse du solde restant dû au titre du remboursement du coût pour l'établissement public des déplacements effectués par l'intéressé avec une voiture de service, le comptable a manqué à son obligation de contrôle de la production des justifications. Si le président de la chambre d'agriculture a entendu accorder aux héritiers de l'élu décédé remise gracieuse de sa dette à l'égard de l'établissement public, il résulte de l'absence de décision préalable de la session, seule instance compétente pour décider cette remise gracieuse, que la dépense correspondante était dépourvue du fondement juridique dont, en l'absence de nomenclature, il appartenait au comptable de vérifier l'existence pour s'assurer de la validité de la dette. Elle présentait donc un caractère indu et a en conséquence causé un préjudice financier à la chambre départementale d'agriculture. La même solution est retenue par la Cour s'agissant du versement de subventions, certes appuyées de décisions de l'ordonnateur, mais dépourvues de fondement juridique en l'absence de délibérations de la session, seul organe compétent en l'espèce [C. comptes, 18 sept. 2020, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de la Dordogne, n° 2020-1370].

Le paiement d'une prime sur un **fondement juridique inadéquat** (en l'occurrence, une simple lettre du ministre du budget ou un protocole d'accord relatif à l'exercice du droit syndical signé par le directeur de l'administration pénitentiaire) constitue un manquement du comptable à ses obligations, générateur de préjudice financier pour défaut de fondement juridique de la dépense [C. comptes, 30 sept. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) de la région Grand Est et du département du Bas-Rhin, n° 2020-1645].

#### Absence de préjudice "par nature"

L'annulation irrégulière d'une créance ne cause pas de préjudice financier dès lors que **la créance, qui résultait d'une double facturation, étant sans fonde-**

ment [C. comptes, 31 juill. 2020, Institut d'études politiques de Lille (IEP), n° 2020-1256].

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

Dans une réponse à une question parlementaire (J.O. Sénat, 22 août 1991, p. 1781), le ministre de la Justice avait indiqué que le décret du 19 janv. 2016, entré en vigueur rétroactivement, aurait valablement donné un fondement juridique aux indemnités versées antérieurement à son édicton. La Cour rappelle que les **décisions administratives ne peuvent avoir un caractère rétroactif** ; ce principe connaît certaines exceptions, comme le rappelle le ministre de la Justice dans la réponse évoquée ci-dessus, mais elles sont strictement encadrées ; à cet égard le décret du 19 juin 2016 n'a pas été pris en application d'une autorisation législative d'édicter un acte rétroactif, ne relève pas du retrait d'un acte administratif, et, plus généralement, n'est pas d'une nature telle qui supposerait que le texte ait une portée rétroactive. Ainsi, bien que ce décret, dans son art. 4, prévoit qu'il entre en vigueur rétroactivement, à une date antérieure aux paiements litigieux, il n'a pu donner a posteriori une base juridique aux paiements intervenus en 2014 et 2015 qui ont, dès lors, causé un préjudice financier à l'État [C. comptes, 17 juill. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique (charge 8), n° 2020-1199].

La collaboration entre l'université de Bordeaux et l'établissement partenaire se traduit par l'existence d'une **relation contractuelle entre les deux établissements comme l'atteste l'existence d'un bon de commande** ; il résulte des justifications produites que les déplacements, objets de remboursements, s'inscrivaient dans le cadre d'un partenariat non formalisé ; l'autorité compétente pour engager la dépense en avait admis le principe ; de ce fait, le manquement n'a pas causé de préjudice à l'université [C. comptes, 31 juill. 2020, Université de Bordeaux (Gironde), n° 2020-1274].

En se fondant sur l'arrêt "Grand port maritime de Rouen" (CE, 22 févr. 2017, n° 397924, AJDA 2017. 438 ; JCP Adm. 2017. 174 ; JCP Adm. 2017. 2139, note Grimaud et Villemagne ; Gestion et fin. publ. 2017, n° 4, p. 133), le Parquet considère que « l'absence de fondement juridique préalable à la dépense peut être compensée par le constat de la volonté manifeste des parties de poursuivre leurs relations contractuelles et de la réalité des prestations réalisées

par le cocontractant au bénéfice de l'organisme ». La Cour relève qu'il résulte des dispositions de l'art. 11 du code des marchés publics, dans sa rédaction alors en vigueur, que dans la mesure où leur montant était supérieur à 15 000 € hors taxes, le paiement des prestations de formations était subordonné à la production d'un marché sous forme écrite. En s'abstenant de demander à l'ordonnateur la production d'un tel contrat, ou d'un certificat administratif par lequel l'ordonnateur aurait déclaré avoir passé un contrat oral et prendre la responsabilité de l'absence de contrat écrit, avant de prendre en charge le mandat litigieux, le comptable a manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette et a, de ce chef, engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire. S'agissant du préjudice financier, elle estime que les pièces du dossier attestent de la **réalité des prestations en cause et de la volonté des parties d'en assurer l'exécution en l'absence de contrat écrit** ; ainsi, leur paiement irrégulier n'a donc pas causé de préjudice financier. En d'autres termes, la volonté exprimée par la personne publique donne un fondement juridique à la dépense qui permet d'exclure l'existence d'un préjudice financier ; il semble toutefois osé de considérer que cette même volonté « compense » l'absence de fondement juridique [C. comptes, 23 sept. 2020, Chambre régionale d'agriculture (CRA) de Rhône-Alpes, n° 2020-1373].

### Irrégularités "formelles"

En ce qui concerne le grief lié à la **mauvaise imputation de charges** au compte 409-1 « avances et acomptes versés sur commandes » qui ne correspondaient pas à l'objet de ce compte, il appartenait bien au comptable qui y a procédé, de contrôler l'exacte imputation des dépenses. A ce titre, il aurait dû relever l'incohérence entre la nature des acomptes, avances ou dépenses payées pour compte d'autrui et le compte auquel ils les a imputés ; il n'a donc pas assuré le contrôle de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits. Toutefois, le manquement, lié à l'erreur d'imputation d'avances et d'acomptes divers aux agents ou aux personnels de l'École, sur un compte réservé à l'enregistrement des acomptes à des fournisseurs, ne présente qu'un caractère formel, qui est sans incidence patrimoniale et qui n'emporte pas, par lui-même, de préjudice financier [C. comptes, 15 sept. 2020, École centrale des arts et manufactures (ECAM), n° 2020-1433]. La Cour reprend ici le raisonnement qui avait été suivi par le Conseil d'État (CE,

6 déc. 2019, n°s 418741 et 425542, concl. L. Dutheillet de Lamothe, Gestion et fin. publ. 2020 n° 2 p. 107) selon lequel « lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent au titre du paiement d'une dépense porte seulement sur le respect de règles formelles que sont l'exacte imputation budgétaire de la dépense ou l'existence du visa du contrôleur budgétaire lorsque celle-ci devait, en l'état des textes applicables, être contrôlée par le comptable, il doit être regardé comme n'ayant pas par lui-même, sauf circonstances particulières, causé de préjudice financier à l'organisme public concerné ». On se souvient toutefois que le Rapporteur public avait tenu à réserver le cas où l'erreur d'imputation révèle une indisponibilité des crédits ou un préjudice financier indirect. En effet, une erreur d'imputation peut parfaitement entraîner un préjudice réel pour la personne publique en cause dès lors qu'il en résulte une dépense qui n'aurait pas dû intervenir si l'imputation avait été correcte.

Le comptable a payé des mandats imputés au compte 6063 en **dépassement des crédits ouverts** à cet article par le budget de l'établissement. Selon l'ordonnateur et le comptable, depuis de nombreuses années, l'établissement a toujours voulu voter le budget par chapitre, ce qu'attestent les délibérations approbatives ; la mention d'articles spécialisés au budget est une erreur matérielle reconnue par certificat administratif de l'ordonnateur, certificat qui n'a pu être confirmé par une délibération compte tenu de la dissolution de l'établissement en août 2019. La production d'un certificat administratif de l'ordonnateur, établi postérieurement aux paiements et pour les besoins de la cause, indiquant que « concernant la liste des articles spécialisés indiqués dans les modalités de vote du budget, il s'agit d'une erreur, le conseil d'administration ayant toujours voulu voter le budget par chapitre » ne saurait se substituer à une décision de l'autorité délibérante seule compétente pour adopter le budget et en déterminer le niveau de suivi et de consommation des crédits. Le manquement ne fait donc aucun doute ; toutefois, dans le cas présent, les fondements juridiques de la dépense, la volonté de l'ordonnateur et l'effectivité du service ne sont pas contestés et la Cour constate ainsi l'absence de préjudice financier [C. comptes, 22 oct. 2020, Établissement public angevin pour la restauration collective (EPARC), n° 2020-1702].

A noter qu'en première instance, la CRC avait considéré que le dépassement de crédits emportait constatation de l'existence d'un préjudice financier (jugement



n° 2019-021 du 8 janv. 2020, Gestion et fin. publ. 2020 n° 5 p. 125).

### Lien de cause à effet

La **persistance, dans la comptabilité, d'une écriture d'actif dépourvue de justification** constitue un manquement du comptable à ses obligations ; le préjudice financier résulte de l'impossibilité pour le comptable de connaître, *a fortiori* de faire valoir, les droits de l'État à l'égard des tiers au moyen de justifications opposables. Le lien de cause à effet manquement / préjudice est ainsi établi [C. comptes, 17 juill. 2020, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Landes (charge 1), n° 2020-1218].

### Prise en compte d'éléments postérieurs au paiement

Si la Cour des comptes n'est, à l'évidence, pas juge électoral, elle peut toutefois intervenir dans ce type de contentieux en raison du remboursement par l'État aux candidats de leurs frais de campagne (C. comptes, 22 mai 2018, DDFIP du Haut-Rhin, n° 2018-1194, Gestion et fin. publ. 2018 n° 6 p. 153. C. comptes, 26 juin 2018, DDFIP de Seine-et-Marne, n° 2018-1700, Gestion et fin. publ. 2018 n° 6 p. 153). Il est de jurisprudence constante que les pièces justificatives des opérations doivent être présentes au moment du paiement ; toutefois, pour apprécier l'existence d'un préjudice financier, le juge des comptes accepte de prendre en considération des éléments intervenus postérieurement. Le problème s'est posé à plusieurs reprises s'agissant de la condition tenant au dépôt de la déclaration de situation patrimoniale du candidat auprès de la Commission pour la transparence financière de la vie politique (récépissé de dépôt ou avis de réception). En l'espèce, la Cour relève que le comptable a **justifié au cours de l'instruction de ce que les candidats concernés étaient en règle avec leurs obligations déclaratives auprès de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique** ; les remboursements en cause n'étaient donc pas indus ; dès lors le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier au Trésor [C. comptes, 17 juill. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique (charge 4), n° 2020-1199]. Le Parquet avait relevé que la Cour (C. comptes, 24 mai 2019, DDFIP des Pyrénées-Atlantique, n° 2019-1270 ; Gestion et fin. publ. 2019 n° 4 p. 120) avait indiqué que la Commission pour la transparence financière de la vie politique avait, dans son 16ème rapport public, indiqué que

tous les candidats aux élections législatives des 10 et 17 juin 2012 qui y étaient astreints avait satisfait à l'obligation de dépôt de leur déclaration de situation patrimoniale.

### Somme non rémissible

La question de savoir si le prononcé d'une somme non rémissible engendre ou non un « **enrichissement sans cause** » de l'organisme public auprès duquel le comptable concerné exerce ses fonctions est étrangère au dossier ; en effet la loi autorise le juge des comptes à sanctionner d'une telle somme le manquement du comptable lorsqu'il n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, en tenant compte des circonstances dans lesquelles il est intervenu [C. comptes, 10 sept. 2020, Commune de Châlons-en-Champagne (Marne), n° 2020-1409].

### Subventions

Nonobstant le **non-respect de ses stipulations concernant les modalités de versement de la subvention**, la convention de partenariat en constituait le fondement juridique ; à la lumière d'un compte rendu, produit sous la forme d'un extrait d'un magazine faisant état du déroulement de l'évènement, assorti de chiffres de fréquentation et de photographies, il ne fait pas de doute que l'évènement s'est bien tenu, ni que l'ordonnateur a voulu exposer la dépense correspondant à la subvention visée dans le réquisitoire. Il s'ensuit que le versement de la subvention n'a pas présenté de caractère indu et que le manquement du comptable n'a donc pas causé de préjudice financier à l'établissement public [C. comptes, 18 sept. 2020, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de la Dordogne, n° 2020-1370].

### Primes, indemnités, rémunérations, remboursements

L'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000, dans sa rédaction issue de la loi du 28 déc. 2011, prévoit que « *Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive. Toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant soit de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation*

*personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence sur le montant de sa rémunération, soit de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale* ». **L'action de l'ordonnateur, s'agissant de la restitution de l'indu en matière de rémunération, qui se prescrivait par cinq ans avant l'entrée en vigueur la loi du 28 déc. 2011, se prescrit depuis par deux ans** ; en conséquence, en l'absence d'émission de titres, les indus antérieurs à l'entrée en vigueur de cette loi se trouvent prescrits au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de cette disposition [C. comptes, 17 juill. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique (charge 3), n° 2020-1199].

Le **dispositif de rémunération dans la fonction publique territoriale** mis en place par l'art. 111 de la loi du 26 janv. 1984 continue de susciter des controverses jurisprudentielles (V. C. Comptes, 17 oct. 2019, Commune de Ramonville Saint-Agne, n° 2019-2386 ; Gestion et fin. publ. 2019 n° 6 p. 169 ; 28 nov. 2019, Syndicat mixte des transports toulousains, n° 2919-2777) ; rappelons que la rémunération des fonctionnaires territoriaux repose sur deux règles de base : elle doit se fonder sur un texte législatif ou réglementaire (art. 20 de la loi n° 83-634 du 13 juill. 1983) et son montant doit s'établir, à équivalence de grades et de niveaux de fonctions, à parité avec celui applicable à la fonction publique de l'État (art. 88 de la loi du 26 janv. 1984), sous réserve de la prise en compte de situations antérieures (type « treizième mois ») considérées comme des avantages collectivement acquis, à condition que les crédits nécessaires soient inscrits au budget de la collectivité concernée. En l'espèce, la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France (jugement n° 2018-0032 J du 21 déc. 2018) avait considéré qu'il incombait au comptable de réaliser un contrôle de cohérence des pièces justificatives en confrontant les délibérations de 1985 du conseil municipal prévoyant une prime semestrielle aux agents de la commune collectivement acquise aux agents titulaires, stagiaires et non titulaires, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1985 aux termes de l'art. 111 de la loi de 1984 pour en déduire que le comptable n'aurait pas dû ouvrir sa caisse, en l'absence de délibération antérieure à la loi de 1984. Or, comme l'indiquait le parquet de la Cour, « *la CRC s'est livrée à un travail d'interprétation de l'art. 111 allant au-delà d'un contrôle de cohérence des pièces au regard des exigences de la nomenclature* ». Le parquet va même plus loin en considérant qu'exiger une délibération antérieure à la loi

de 1984 était contraire à l'intention du législateur qui était bien de régulariser des avantages servis par l'intermédiaire de comités des œuvres sociales subventionnés par les collectivités. La Cour relève ainsi que l'annexe I prévue à l'article D.1617-19 du code général des collectivités territoriales, en sa rubrique n° 210223 relative aux primes et indemnités, exige la production au comptable à l'appui de telles dépenses, d'une décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités. A compter de l'adoption des deux délibérations de 1985, la comptable disposait bien de décisions exécutoires de l'organe délibérant répondant à ces conditions ; celles-ci constituaient des pièces justificatives suffisantes dans la mesure où elles émanaient de l'autorité compétente, étaient complètes et précises et ne laissaient subsister aucune ambiguïté sur la volonté de payer ces primes. **Ces délibérations s'imposaient donc à la comptable, qui aurait excédé sa compétence si elle en avait discuté la légalité** ; dès lors, il convient de constater que la chambre régionale des comptes a commis une erreur de droit en imputant, sur ce fondement, un manquement à la comptable [C. comptes, 23 juill. 2020, Commune d'Aubervilliers (Seine-Saint-Denis), n° 2020-1202].

**Le comptable peut-il voir sa responsabilité engagée lorsqu'il a accepté de rémunérer des agents pour un montant supérieur à celui prévu par les textes ?** Non répond la Cour des comptes s'agissant des collaborateurs de cabinet des autorités territoriales. L'art. 7 du décret n° 87-1004 du 16 déc. 1987 dispose que « La rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement. Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa ». En l'espèce, les arrêtés fixant les rémunérations des collabora-

teurs de cabinets constituaient, eu égard à l'objet et à la nature de la dépense, la pièce requise par la réglementation ; ces arrêtés étaient exécutoires, émanaient de l'autorité compétente, étaient complets et précis ; ils ne laissaient subsister aucune ambiguïté sur la volonté exprimée par l'ordonnateur. En reprochant au comptable de n'avoir pas suspendu les paiements au motif qu'il existerait une contradiction interne à l'arrêté entre les montants qu'il fixe et la réglementation applicable qu'il vise, la chambre régionale des comptes l'invitait à se faire juge de sa légalité ; elle a de ce fait commis une erreur de droit [C. comptes, 23 juill. 2020, Département du Val-de-Marne, n° 2020-1198].

Si les états modificatifs des primes litigieuses s'apparentent à des états nominatifs et liquidatifs, ils ne mentionnent pas tous les éléments susceptibles d'influer sur l'**éligibilité des bénéficiaires**, notamment la nécessité d'accomplir l'intégralité de leurs obligations statutaires de service, et l'absence de rémunérations complémentaires au titre d'un cumul d'emplois ou de l'exercice d'une profession libérale. Ainsi, sans se faire juge de la légalité des pièces justificatives, l'incomplétude et l'imprécision des justifications produites auraient dû conduire le comptable à suspendre les paiements dans l'attente de justifications ou d'attestations complémentaires [C. comptes, 15 sept. 2020, Université de Lyon II, n° 2020-1434].

Les termes utilisés par le président de la chambre départementale d'agriculture dans son courrier **ne traduisent pas la volonté expresse ou implicite de l'ordonnateur de déroger à la réglementation** concernant la fixation du montant de l'indemnité de caisse et de responsabilité versée à l'agent comptable ; il en va de même des délibérations portant sur la nomination de la comptable, prises par le bureau et la session, qui ne comportaient aucun élément relatif à la rémunération du nouvel agent comptable de la chambre départementale d'agriculture du Calvados. Il appartenait donc à la comptable de relever que la liquidation de l'indemnité de caisse et de responsabilité n'était pas conforme aux textes en fixant le montant et, en conséquence, d'en suspendre le paiement [C. comptes, 18 sept. 2020, Chambre départementale d'agriculture (CDA) du Calvados, n° 2020-1371].

Aux termes d'une circulaire de la direction du budget n° SD2-07-1851 du 8 octobre 2007 relative aux modalités de détermination de la rémunération des dirigeants des établissements publics de l'État à caractère administratif et assimi-

lés, « les emplois des dirigeants relevant du dispositif sont des emplois contractuels occupés, soit par des fonctionnaires en position de détachement ou en position hors cadres, soit par des agents non titulaires (...) ; la nomination à ces emplois donne lieu à la signature d'un contrat [entre le ministre assurant la tutelle de l'établissement et le dirigeant concerné] qui, outre les dispositions communes applicables en la matière, tient compte des particularités de ce type d'emploi à la décision du gouvernement ou des autorités de tutelle ». Doivent [y] être mentionnés le décret ou l'arrêté de nomination, la durée du mandat, la décision relative à la rémunération du dirigeant, les divers éléments composant cette rémunération, les modalités de leur attribution et leur évolution ». L'intéressé relevait de ce dispositif dès lors qu'un arrêté l'avait placé, en tant qu'ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts de classe exceptionnelle, (...) en position de détachement auprès de Météo-France, en qualité de président-directeur général de cet établissement public. L'interprétation conforme à la réglementation en vigueur de cet arrêté ne pouvait conduire le comptable à conclure que l'intéressé avait en réalité été affecté en position d'activité au sein de l'établissement ; en effet le raisonnement articulé pour aboutir à cette conclusion **relève d'un contrôle de la légalité de l'arrêté auquel il ne lui appartenait pas de procéder**. Par ailleurs, n'étant pas identifiée comme telle dans la nomenclature, la **circulaire du 8 octobre 2007, sur la légalité de laquelle il ne lui appartenait pas non plus de porter une appréciation**, ne pouvait tenir lieu de pièce justificative. Ainsi le versement de la part variable de la rémunération de l'intéressé était subordonné à la production d'un contrat entre le ministre assurant la tutelle de Météo-France et l'intéressé mentionnant notamment la décision relative à la rémunération du dirigeant, les divers éléments composant cette rémunération, les modalités de leur attribution et leur évolution, dont il n'est pas contesté que le comptable ne disposait pas au moment du paiement correspondant. La lettre du ministre du budget fixant les parts fixe et variable de la rémunération brute annuelle de l'intéressé, qui a été produite conformément à la circulaire du 8 octobre 2007 mais dont la nomenclature ne fait pas mention, constituait une pièce insuffisante pour attester de la validité de la créance. En effet, cette pièce n'a pas la portée juridique du contrat conclu entre le ministre chargé de la tutelle de l'établissement et le dirigeant de l'établissement public [C. comptes, 18 sept. 2020, Météo-France, n° 2020-1369].

Le versement d'une **indemnité de fin de carrière à des agents comptables fonctionnaires** et non personnels statutaires des chambres d'agriculture ne repose sur aucun texte législatif ou réglementaire ; ayant été détaché du ministère du budget pour exercer les fonctions d'agent comptable auprès de la chambre départementale d'agriculture, le comptable ne pouvait prétendre à l'application à son bénéfice de l'art. 25 du statut du personnel administratif des chambres d'agriculture et n'avait donc pas droit à l'indemnité litigieuse [C. comptes, 18 sept. 2020, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de la Dordogne, n° 2020-1370].

Les stipulations relatives à l'utilisation du compte épargne temps de l'accord d'entreprise pour l'aménagement, la réduction du temps de travail et la création d'emplois à la chambre d'agriculture, applicable à l'ensemble du personnel de l'établissement, qu'il soit sous statut ou sous convention d'établissement, recruté à durée déterminée ou indéterminée, y compris le personnel détaché ou mis à disposition, prévoient qu'« en cas de démission ou de licenciement, ou plus généralement s'il est contradictoirement constaté l'impossibilité de solder le compte épargne temps, les droits acquis donnent lieu au paiement d'une indemnité calculée sur la base du salaire de l'agent au jour où ce paiement intervient » ; **cette clause ne saurait être interprétée comme dérogeant expressément ou implicitement aux dispositions de l'art. 18 bis du statut du personnel administratif des chambres d'agriculture** ; elle ne peut donc fonder l'indemnisation des congés non pris par un agent sous statut faisant valoir ses droits à la retraite, ni celle des congés non pris par un agent relevant d'une autre catégorie de personnel et se trouvant dans la même situation [C. comptes, 18 sept. 2020, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de la Dordogne, n° 2020-1370].

Par décision n° 344801 du 12 juillet 2012 (Lebon 316 ; AJFP 2012. 315, concl. Botteghi ; AJDA 2012. 1629, chron. Domino et Bretonneau) le Conseil d'État a considéré que l'application combinée des art. 8 et 20 de la loi du 13 juill. 1983 permettait le maintien du bénéfice de l'équivalent des montants et droits de l'ensemble des primes et indemnités légalement attachées à l'emploi qu'occupait un agent bénéficiant d'une décharge d'activité totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical. Toutefois, si, sur la base des textes précités, la décision du Conseil d'État invoquée à décharge reconnaît au fonctionnaire

de l'État qui bénéficie d'une décharge totale de service pour l'exercice d'un mandat syndical, le droit à ce que lui soit maintenu le bénéfice de l'équivalent d'un certain nombre d'indemnités, **ni cette décision, ni aucun texte n'institue l'indemnité correspondante au sens des nomenclatures des pièces justificatives** [C. comptes, 30 sept. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) de la région Grand Est et du département du Bas-Rhin, n° 2020-1645].

## Recettes

### Annulation des ordres de recettes

En cas d'annulation ou de réduction de titre de recettes, le comptable est tenu d'en contrôler la régularité et en particulier de **vérifier l'existence d'un ordre d'annulation de recettes émis par l'ordonnateur**, devant être joint à l'appui du mandat de dépense quand l'annulation intervient après la clôture de l'exercice, ce qui était le cas en l'espèce. Le certificat administratif signé par une personne de l'agence comptable au nom du comptable, qualifié par ce dernier de simple « aide administrative », ne peut constituer l'ordre d'annulation de recettes requis ; la production d'un certificat *a posteriori* de l'ordonnateur ne dégage pas le comptable de sa responsabilité quant à l'irrégularité observée au moment de la prise en charge de l'annulation du titre de recettes. On notera que le ministère public avait conclu à un non-lieu à charge en considérant que l'annulation était régulière, fondée sur la régularisation de la créance, même si l'ordre de payer n'était pas accompagné d'un ordre d'annulation [C. comptes, 31 juill. 2020, Institut d'études politiques de Lille (IEP), n° 2020-1256].

### Diligences

N'exerce pas des diligences complètes et rapides le comptable qui, alors qu'il ne conteste pas avoir été informé des deux recours introduits devant le juge administratif par la société redevable contre le titre de perception, a présenté à l'appui de sa déclaration de créance, quoique dans les délais requis, le titre annulé par le juge administratif. Il a ensuite présenté le nouveau titre, celui-ci une fois émis, mais cette fois hors délai. Ainsi la créance n'a pas été admise au passif de la procédure. Contrairement à ce que soutenait le comptable, **il lui revenait, dans le cadre de ses obligations de diligences adéquates, complètes et rapides, de chercher et d'obtenir régulièrement des informations sur l'avancée des recours contentieux, sans attendre que l'ordonnateur en prenne l'initiative** ; or, il s'en est abstenu. Si le

jugement du tribunal administratif de Bordeaux a annulé le titre pour vice de forme, il n'a pas remis en question la réalité de la créance. Le comptable, s'il avait suivi l'évolution des recours, aurait eu connaissance du jugement du tribunal administratif en temps utile pour demander à l'ordonnateur d'émettre un nouveau titre, afin d'appuyer valablement la déclaration de la créance [C. comptes, 17 juill. 2020, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) des Pays de la Loire et du département de Loire-Atlantique (charge 3), n° 2020-1199].

Il est de jurisprudence constante que **le comptable ne peut s'exonérer de sa responsabilité pour non recouvrement d'une recette en arguant de la volonté de l'ordonnateur de ne pas autoriser les poursuites** (par ex. CRC Languedoc-Roussillon, 19 avr. 2007, *Commune de Sommières*, n° 2007-0001) ; ainsi, le comptable ne peut s'exonérer d'une insuffisance de diligence en arguant du fait que l'ordonnateur ne l'avait pas autorisé à poursuivre le recouvrement des créances en cause (C. comptes, 13 janv. 2010, Ch. interdépartementale d'agriculture d'Île-de-France, n° 56850 ; Gestion et fin. publ. 2010. 866). La seule atténuation à cette rigueur réside dans l'application de l'art. 192 GBCP aux termes duquel « *L'exécution forcée par l'agent comptable peut, à tout moment, être suspendue sur ordre écrit de l'ordonnateur* ». La Cour a toutefois interprété strictement cette disposition en considérant que la preuve doit être rapportée de l'existence d'une « opposition à poursuite contentieuse ». En l'espèce, des échanges de courriels n'établissaient pas une opposition formelle à des actions de recouvrement à l'encontre des débiteurs (C. comptes, 18 janv. 2019, Groupement d'intérêt public Habitat et interventions sociales (GIP HIS), n° 2019-0063 ; Gestion et fin. publ. 2019 n° 2 p. 150 ; AJDA 2019. 570). Ce sont ces mêmes principes que la Cour applique en l'espèce estimant que, quand bien même la voie d'un recouvrement contentieux ne lui aurait pas été ouverte, il incombait au comptable de procéder, dans le cadre du recouvrement amiable, à des diligences adéquates, complètes et rapides dont la preuve n'a pas été rapportée. Pendant les trois années écoulées entre le rejet du chèque et l'admission en non-valeur de la créance, une seule lettre de relance amiable aurait été envoyée, à une date non déterminée faute de trace de ladite lettre ; ainsi, le comptable a manqué à ses obligations en matière de recouvrement et a engagé sa responsabilité [C. comptes, 31 juill. 2020, Institut d'études politiques de Lille (IEP), n° 2020-1256]. Cette jurisprudence



apparaît bien sévère à l'heure où la jurisprudence, certes dans le cadre de l'appréciation d'un préjudice financier, prend fermement en considération la volonté exprimée par l'ordonnateur ou la personne publique en cause. Or, en l'espèce, le comptable avait produit un certificat administratif de la directrice générale des services, par délégation du directeur, indiquant que « le recouvrement par voie d'huissier n'est pas opportun vu la somme à recouvrer et les frais d'une procédure ». Sévérité encore puisque cet argument du comptable n'est pas davantage pris en considération pour la détermination de l'existence du préjudice financier.

Dans le même esprit, jugé que la **politique de recouvrement préconisée par l'université**, qui prévoyait une limite à deux rappels ou à un commandement pour les créances inférieures à 500 €, ne dispensait pas le comptable de procéder rapidement à la première relance du débiteur défaillant ; celle-ci n'est intervenue que dix-huit mois après l'émission du titre ; du fait de sa nature, le bon recouvrement de cette créance aurait supposé des diligences rapides et les trois relances effectuées par le comptable ne peuvent recevoir cette qualification [C.

comptes, 31 juill. 2020, Université de Bordeaux (Gironde), n° 2020-1274].

La Cour rappelle qu'il **appartient aux comptables de se tenir informés des procédures collectives** concernant les débiteurs des organismes dont ils sont chargés de recouvrer les créances ; faute de l'avoir fait, le comptable s'est trouvé dans l'incapacité de produire les créances visées dans le réquisitoire dans le délai de deux mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire du débiteur concerné prévu aux art. L. 622-24 et R. 622-24 du code de commerce, ni d'exercer l'action en relevé de forclusion dans le délai de six mois suivant cette publication prévu à l'art. L. 622-26 du même code ; à échéance de ce dernier délai, le recouvrement desdites créances s'est trouvé irrémédiablement compromis [C. comptes, 23 sept. 2020, Chambre départementale d'agriculture (CDA) de la Loire, n° 2020-1374].

### Prescription

Aux termes de l'art. 18 du décret n° 2012-1246 du 7 nov. 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Les comptables publics sont seuls chargés : / De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes*

*qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir (...)* ». Il résulte de ces dispositions que le comptable public d'une personne morale soumise aux principes généraux de la comptabilité publique, dès lors qu'il est chargé du recouvrement d'une créance dont cette dernière est titulaire sur une personne publique bénéficiaire de la prescription prévue par la loi du 31 déc. 1968, **a qualité pour effectuer tous actes interruptifs du cours de cette prescription**. Est sans incidence à cet égard la circonstance que l'action en recouvrement du comptable public se trouverait, par ailleurs, soumise au délai de prescription prévu au 3° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales 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 recette [CE, 21 sept. 2020, n° 430915].

## Procédure

### Appel

Outre les moyens qui pourraient être développés par l'appelant, il revient à la Cour, en toute circonstance (CE, 16 juin 2008, Vade pied et Abraham, n° 289461, Rec. C. comptes 103 ; AJDA 2008. 2086), de **soulever d'office les moyens d'ordre public** mais eux seuls (CE, 25 juin 2014, Commune de Saint-André – Assoc. Amicale du personnel communal de Saint-André, n° 356725, Lebon T. 590, 806). La violation du principe du contradictoire figure, à l'évidence, parmi ces moyens d'ordre public (C. comptes, 23 mars 1989, OPHLM de Montreuil, GAJF, 4<sup>e</sup> éd. n° 48. C. comptes, 23 mai 2002, Commune de Dieulefit, Rev. Trésor 2003. 385), en particulier le fait de ne pas discuter tous les moyens présentés par le comptable (C. comptes, 3 oct. 2002, Commune de Rantigny, Rev. Trésor 2003. 548. C. comptes, 19 juin 2008, ENS de chimie de Rennes, Gestion et fin. publ. 2010. 82), le principe d'impartialité et le respect des droits de la défense (C. comptes, 29 juin 2000, Département de

l'Essonne et Sieur Dugoin: Rev. Trésor 2002. 25. CE, 6 avr. 2001, Razel, Rec. C. comptes 137 ; Rev. Trésor 2002. 221 ; RFDA 2001. 1299. CE, 17 oct. 2003, Dugoin, Rev. Trésor 2004. 142 ; RFDA 2004. 815). C'est ainsi très logiquement qu'en l'espèce, la Cour considère qu'en ne répondant pas à moyen soulevé par le comptable dans le jugement entrepris, la chambre régionale des comptes a méconnu le respect du contradictoire à l'égard d'un des comptables de fait ; il s'agit d'une règle d'ordre public dont la méconnaissance constitue un moyen d'annulation qui doit être soulevé d'office [C. comptes, 15 sept. 2020, Gestion de fait des deniers du collège William-Henri Classen à Ailly-sur-Noye (Somme), n° 2020-1404].

Dès lors qu'aux termes de l'art. L. 111-1 CJF, la Cour des comptes statue sur les appels formés contre les décisions juridictionnelles rendues par les chambres régionales et territoriales des comptes, un moyen soulevé par un requérant dirigé, non contre le jugement attaqué

mais **contre les écritures d'une autre partie à l'instance**, ne peut faire l'objet d'une appréciation de son bien-fondé par la juridiction d'appel [C. comptes, 15 oct. 2020, Gestion de fait des deniers de l'office du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère), n° 2020-1568].

En vertu des dispositions de l'article R. 242-22 du code des juridictions financières, « La requête en appel doit contenir, à peine de nullité, **l'exposé des faits et des moyens**, ainsi que les conclusions du requérant. » ; en l'espèce, aucune des conclusions du requérant n'est dirigée contre le jugement entrepris. Ainsi, en l'absence de conclusions visant en tant que tel ledit jugement, il y a donc lieu de considérer que la requête est irrecevable [C. comptes, 22 oct. 2020, Lycée professionnel Petit-Manoir au Lamentin (Martinique), n° 2020-1666].

Le juge d'appel n'est pas tenu d'examiner un **moyen qui ne s'appuie sur aucune démonstration** de nature à remettre en cause le jugement entrepris

[C. comptes, 22 oct. 2020, Commune de Salazie, n° 2020-1703].

## Débet [montant]

Le manquement du comptable, qui s'est traduit par le paiement d'une part de rémunération en dépassement du plafond autorisé, a causé un préjudice financier. Celui-ci est fixé au **montant de la rémunération versée à la chargée d'enseignement vacataire concernée qui excédait le plafond autorisé** [C. comptes, 31 juill. 2020, Université de Bordeaux (Gironde), n° 2020-1274].

En matière de débet le juge des comptes peut, même s'il n'y est pas contraint, établir un **quantum du préjudice subi par la collectivité** plus précis que celui qui résulte du trop payé, notamment lorsque ce quantum résulte, au vu des pièces du dossier, d'un calcul simple ou immédiat ; c'est par exemple le cas lorsque la juridiction choisit de retenir, au prorata de l'unique remboursement effectué par le débiteur, la part correspondant au trop versé des indemnités litigieuses [C. comptes, 22 oct. 2020, Commune de Salazie, n° 2020-1703].

La mise en débet résulte de l'application par le juge des comptes des dispositions du VI, VII et VIII de la loi de finances du 23 févr. 1963. Cette procédure ne fait nullement obstacle à ce que la collectivité lésée émette un titre de recettes à l'encontre du bénéficiaire de la dépense indue. Le décret du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics prévoit que le **comptable est subrogé dans les droits de la collectivité** lorsque celle-ci est parvenue à récupérer tout ou partie des sommes payées à tort et qu'il doit être remboursé, à due concurrence, des sommes qu'il a versées de ses deniers personnels dans l'hypothèse où il n'aurait pas obtenu remise gracieuse de la part du ministre en charge du budget et des comptes publics [C. comptes, 22 oct. 2020, Commune de Salazie, n° 2020-1703].

## Caractère contradictoire

Il résulte de l'article R. 242-7 du CJF que **l'inscription d'un rapport à fins de jugement à l'ordre du jour d'une audience publique** est réalisée par le président de la formation de jugement « en accord avec le ministère public » ; ces dispositions ne subordonnent pas cette inscription à l'accord des autres parties qui, à la différence du représentant du ministère public, ont la faculté mais non l'obligation d'assister à l'audience publique. Le code des juridic-

tions financières ne fixe pas non plus de délai pour la production des conclusions du ministère public ; la CRC n'était donc pas juridiquement tenue de réserver une suite favorable à la demande du comptable tendant à ce que l'audience publique soit reportée. Le fait que le jugement ne comporte aucune mention de la demande de report de l'audience par le comptable et de la réponse négative à laquelle elle a donné lieu, n'a pas davantage affecté ses droits à se défendre [C. comptes, 10 sept. 2020, Commune de Châlons-en-Champagne (Marne), n° 2020-1409].

## Non bis in idem

L'office du juge financier, qui vise à obtenir le rétablissement du compte, s'exerce sur un domaine qui lui est propre, distinct de celui du juge pénal dont l'intervention ne saurait faire obstacle à l'accomplissement de la mission de la Cour. Dès lors l'intervention du juge pénal visant les mêmes faits que ceux faisant l'objet de la procédure devant le juge des comptes ne peut s'assimiler à une violation du principe « *non bis in idem* » (C. comptes, ch. réun., 14 oct. 2004, Commune de Levallois-Perret, Rev. Trésor 2004. 386 ; RFDA 2004. 797. C. comptes, 13 juin 2007, Lycée François-Arago de Ville-neuve-Saint-Georges, GRETA rattaché au lycée Louis-Armant à Nogent-sur-Marne, Rec. C. comptes 37 ; Rev. Trésor 2008. 775).

En l'espèce, la Cour rappelle qu'il « résulte de la réserve contenue dans l'instrument de ratification du protocole additionnel n° 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 17 févr. 1986, que le principe *non bis in idem* contenu dans l'**article 4 dudit protocole n° 7** ne s'applique qu'aux infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale, ce que n'est pas le cas de la juridiction financière lorsqu'elle prononce un débet » ; on sait que la CDBF avait, dans son office, adopté la même position (CDBF, 2 déc. 2019, Direccte d'Alsace, n° 238-794 ; Gestion et fin. publ. 2020 n° 2 p. 163 ; AJDA 2020. 617, chron. N. Hauptmann et N. Péhau). Dans la présente espèce, la Cour va plus loin encore en relevant que **l'art. 50 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne** ne s'applique qu'à la mise en œuvre du droit de l'Union duquel ne relèvent pas les règles relatives à la comptabilité et à la gestion publiques ; il s'ensuit que le principe *non bis in idem*, tel que le définit le requérant en se référant aux jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la

Cour de justice de l'Union européenne, n'est pas applicable à la présente affaire. Le Parquet ajoute que « Dans sa décision du 7 mai 2020 (Gestion et fin. publ. 2020 n° 4 p. 165), le Conseil constitutionnel a examiné la constitutionnalité de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières au regard de la **nécessité des peines**. Était, notamment, en cause, le fait que le cumul de sanctions répressives au titre de la gestion de fait et du détournement de fonds publics. Le Conseil constitutionnel a jugé que les faits poursuivis au titre de la gestion de fait ne pouvaient être considérés comme identiques à ceux poursuivis au titre du détournement de fonds publics puisque ces faits n'étaient pas qualifiés de la même façon. Ce raisonnement, qui concerne l'amende pour gestion de fait, est a fortiori, valable en ce qui concerne le jugement du compte en tant que tel et la constitution des gestionnaires de fait en débet qui a pour objet de rétablir le compte et de forcer les gestionnaires de fait à se libérer les mains dans la caisse du comptable public ». [C. comptes, 15 sept. 2020, Gestion de fait des deniers du collège William-Henri Classen à Ailly-sur-Noye (Somme), n° 2020-1404].

De son côté, la **Cour de discipline budgétaire et financière** a fait le point sur l'application de la règle "*non bis in idem*" en considérant que « S'agissant du cumul des poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière et de l'action disciplinaire, les dispositions de l'article L. 314-15 du code des juridictions financières permettent qu'une personne poursuivie devant la Cour de discipline budgétaire et financière pour l'une des infractions édictées par les articles L. 313-1 à L. 313-8 du même code, fasse également l'objet d'une action disciplinaire. Si ces dispositions n'instituent pas, par elles-mêmes, un mécanisme de double poursuite et de double sanction, elles le rendent toutefois possible. Il résulte cependant de la jurisprudence du Conseil constitutionnel que ces cumuls éventuels de poursuites et de sanctions doivent, en tout état de cause, respecter le principe de nécessité des délits et des peines, qui implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux. En outre, lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique qu'en tout état de cause, le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues. Les sanc-



tions encourues devant la Cour de discipline budgétaire et financière, qui sont l'amende et la décision de la publication de l'arrêt, ne font pas partie de celles qui peuvent être prononcées dans le cadre d'une procédure disciplinaire visant un fonctionnaire de l'État. À l'inverse, l'exclusion temporaire de fonctions (...) est une sanction que le code des juridictions financières ne permet pas à la Cour de discipline budgétaire et financière de prononcer. Il résulte de ce qui précède que les sanctions prononcées ou encourues n'étant en l'espèce pas de même nature, au sens de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel, il n'y a pas méconnaissance du principe non bis in idem qui résulterait de ce qu'une sanction disciplinaire a déjà été infligée » à la personne poursuivie devant la CDBF [CDBF, 9 oct. 2020, Fonds de solidarité, n° 243-828].

## Office du juge des comptes

On le sait, la Cour des comptes n'est pas liée par sa propre jurisprudence ou celle des chambres régionales ou territoriales des comptes : ni le juge de première instance ni celui d'appel ne sont tenus par les solutions données par d'autres jugements dans des cas allégués comme semblables, car il leur appartient de fonder chaque jugement sur une analyse des circonstances de l'espèce (C. comptes, 19 nov. 2015, CHS Charles-Perrens, n° 72767. C. comptes, 7 juill. 2016, Commune d'Argentan, n° 2016-2019. C. comptes, 23 mars 2017, Commune de Papeete, n° 2017-0388, Gestion et fin. publ. 2017, n° 6, p. 147). **Le juge des comptes n'est pas lié par des précédents jurisprudentiels** et conserve l'entier pouvoir de juger une affaire sans avoir à tenir compte des positions retenues par d'autres formations de jugement (C. comptes, 1<sup>er</sup> déc. 2016, Commune de Morsang-sur-Orge, n° 2016-3737: Gestion et fin. publ. 2017 n° 4, p. 138. C. comptes, 26 mars 2020, Commune de Carentan-les-Marais (Manche), n° 2020-0453 ; Gestion et fin. publ. 2020 n° 4 p. 160). Néanmoins, dans toute la mesure du possible, le juge s'efforce d'éviter les discordances jurisprudentielles ; on lira à cet égard le présent arrêt dans lequel la Cour prend un soin particulier à réfuter les arguments du comptable appelant s'agissant de prétendues contrariétés de jurisprudence [C. comptes, 10 sept. 2020, Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) 'Le Clos du Parc' à Vernou-sur-Brenne (Indre-et-Loire), n° 2020-1334].

Au sens des stipulations de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la phase contentieuse du contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics porte sur des « **contestations sur [les] droits et obligations de caractère civil** » des comptables concernés, et non sur le « bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée » contre eux ; il n'y a donc pas lieu de faire application des dispositions de l'art. 132-59 du code pénal aux termes duquel « la dispense de peine peut être accordée lorsqu'il apparaît que le reclassement du coupable est acquis, que le dommage causé est réparé et que le trouble résultant de l'infraction a cessé » [C. comptes, 10 sept. 2020, Commune de Châlons-en-Champagne (Marne), n° 2020-1409].

La règle générale de procédure prévue par l'art. L. 741-2 du code de justice administrative (par renvoi aux dispositions des al. 3 à 5 de l'art. 41 de la loi du 29 juill. 1881 sur la liberté de la presse) s'applique au juge des comptes ; ainsi, « **ne donneront lieu à aucune action en diffamation, injure ou outrage (...) les écrits produits devant les tribunaux. Pourront néanmoins les juges, saisis de la cause et statuant sur le fond, prononcer la suppression des discours injurieux, outrageants ou diffamatoires, et condamner qui il appartiendra à des dommages-intérêts** ». Sans que la Cour le précise, on peut toutefois considérer que la possibilité de prononcer des dommages-intérêts n'est pas ouverte à la Cour ; subsiste en revanche celle de prononcer la suppression des passages litigieux, ce que la Cour n'estime pas nécessaire en l'espèce en raison de l'absence de caractère diffamatoire, injurieux ou outrageant des écritures litigieuses [C. comptes, 15 oct. 2020, Gestion de fait des deniers de l'office du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère), n° 2020-1568].

## Procès équitable

Aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'art. L. 142-1-2 CJF, « *le délibéré des juges est secret. Le magistrat chargé de l'instruction et le représentant du ministère public n'y assistent pas* ». Il résulte de ces dispositions que **le ministère public ne participe pas à la fonction de juger** ; dès lors, le moyen tiré de ce que l'impartialité de la juridiction serait altérée en raison de la circonstance que le ministère public près la Cour est dirigé par le magistrat ayant présidé la formation de jugement à l'origine du jugement dont le requérant relève appel est, en tout état de cause, inopérant

[C. comptes, 15 oct. 2020, Gestion de fait des deniers de l'office du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère), n° 2020-1568].

Les stipulations de l'art. 6-1 Conv. EDH n'ont ni pour objet ni pour effet de dessaisir le juge national dès lors qu'il n'aurait pas statué dans un **déai raisonnable** ; à la supposer constituée, la violation du principe du délai raisonnable est en tout état de cause sans incidence sur la régularité du jugement attaqué. Certes, la procédure ici examinée a été particulièrement longue puisque les faits remontent à 1988 et, comme le faisait remarquer le parquet, ont donné lieu à **six jugements de chambre régionale, trois arrêts d'appel de la Cour, trois décisions du Conseil d'État et une du Conseil constitutionnel**. La Cour indique toutefois logiquement qu'il appartiendra au requérant, s'il s'y estime fondé, de saisir la juridiction compétente pour solliciter la réparation du préjudice résultant pour lui de la violation du principe du délai raisonnable [C. comptes, 15 oct. 2020, Gestion de fait des deniers de l'office du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère), n° 2020-1568].

## Production des pièces en cours d'instance

Pour permettre la réalisation des contrôles, les pièces, prescrites par la réglementation et auxquelles le comptable ne peut substituer, de son propre chef ou non, d'autres justifications particulières, fussent-elles à ses yeux équivalentes (C. comptes, 28 avr. 1988, Commune de Gy, Rec. C. comptes 144. C. comptes, 1<sup>er</sup> déc. 2004, Compte de fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre, Rev. Trésor 2005. 608. C. comptes, 24 oct. 2013, ENSP, n° 67942, AJDA 2014. 673, chron. Michaut et Picard), doivent exister à la date du paiement. Par suite, la responsabilité du comptable et les contrôles qu'il doit mettre en œuvre s'apprécient au moment du paiement (CE, 15 juill. 2004, Fedele, req. n° 252687, Rev. Trésor 2006. 147. C. comptes, 13 févr. 2007, Institut national de la santé et de la recherche médicale [INSERM], Rec. C. comptes 18 ; Rev. Trésor 2007. 1126).

La Cour admet toutefois que le comptable puisse produire au juge des comptes des pièces non rétroactives qui faisaient défaut au moment où le paiement est intervenu. La discussion contradictoire entre le juge des comptes et son justiciable serait sans objet si le comptable n'était pas admis à produire, à l'appui des dépenses qu'il a payées, des justifications autres que celles déjà présentées (C. comptes, 18 déc. 1997,

CHS de Saintes, Rev. Trésor 1998. 337. C. comptes, 21 juin 2012, École nationale supérieure des ingénieurs des études et techniques d'armement [ENSIETA], n° 64257, Gestion et fin. publ. 2014, n° 7/8 p. 166). La Cour peut ainsi admettre que des pièces manquantes dans les comptes transmis à la Cour puissent lui être fournies en cours d'instance, voire à l'audience publique (C. comptes, 17 mars 2016, CBCM Intérieur, n° 2016-0509 [charge n° 1]. C. comptes, 18 avr. 2016, ENS Louis Lumière, n° 2016-1234 [charges nos 2, 3 et 4]).

En l'espèce, le comptable avait procédé au remboursement au directeur général de l'établissement des frais de déplacement comportant une indemnité forfaitaire de 50 € pour présentation d'une carte d'abonnement ferroviaire périmée, alors qu'une telle indemnité, prévue par le code de procédure pénale et sanctionnant l'auteur d'une infraction à titre personnel, ne pouvait être considérée comme une dépense à caractère professionnel. La caisse a toutefois été rétablie par le reversement de la somme correspondante et son inscription dans la comptabilité de l'établissement ; **si ce rétablissement a été opéré après le réquisitoire**, en sorte que le manquement du comptable était alors de nature à engager sa responsabilité, il **est intervenu avant le présent arrêt ce qui lui confère un caractère exonératoire** [C. comptes, 23 juill. 2020, Établissement public d'exploitation du Livre foncier informatisé d'Alsace-Moselle (Epelfi), n° 2020-1200].

## Réquisitoire

La Cour a affirmé avec une grande netteté que la séparation des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement est un principe fondamental de l'organisation des juridictions financières, le ministère public a le monopole des poursuites, la saisine de la juridiction étant subordonnée à sa décision (C. comptes, 16 oct. 2015, Autorité de régulation des activités ferroviaires, n° 72739 : Gestion et fin. publ. 2016 n° 2 p. 139). Dans ce cadre organisé dans le respect des exigences d'un procès équitable et du caractère contradictoire de la procédure, le juge des comptes ne peut statuer que sur les éléments retenus par le ministère public, éventuellement étendus par un réquisitoire supplétif (C. comptes, 28 mars 2019, Commune de Chambéry (Savoie) : n° 2019-0767 ; Gestion et fin. publ. 2019, n° 4 p. 127). Cette jurisprudence a été confirmée, tant par le Conseil constitutionnel (Cons. const. 5 juill. 2019 : n° 2019-795 QPC ; Gestion et fin. publ. 2019, n° 4 p. 128) que

par le Conseil d'État (CE, 17 oct. 2019, n° 416814 ; Gestion et fin. publ. 2019 n° 6 p. 174). Par suite, si les griefs en cause ont été mentionnés dans les conclusions écrites de la Procureur générale et réitérés à l'audience par le représentant du ministère public, ils n'ont pas été explicités dans le réquisitoire. Ces manquements éventuels n'ayant pas été cités et aucun réquisitoire complémentaire n'ayant été notifié pour formuler de nouveaux griefs, cette question n'a pu être discutée ; par suite, il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité du comptable pour ces griefs [C. comptes, 31 juill. 2020, Institut d'études politiques de Lille (IEP), n° 2020-1256].

Rien n'interdit **qu'à l'audience, le parquet général s'écarte de ses conclusions** ; en l'espèce, au vu des pièces produites en dernier lieu par le comptable, qui tendent à établir l'absence de manquement, il conclut au non-lieu à charge [C. comptes, 2 sept. 2020, Fonds national des aides à la pierre (FNAP), n° 2020-1238].

L'instruction d'un réquisitoire a pour objet exclusif de vérifier si les présomptions de manquements qui y sont évoquées sont ou non fondées ; le magistrat chargé de l'instruction n'est pas habilité à en examiner de nouvelles à sa seule initiative ; si ses investigations le conduisent à relever d'autres faits qui lui paraissent susceptibles de poursuites *rationae materiae, rationae personae ou rationae temporis*, il doit en informer le représentant du ministère public afin que celui-ci prenne, s'il le juge pertinent et opportun, un réquisitoire complémentaire étendant le périmètre de la saisine de la juridiction. Comme l'indiquait le Parquet, « *la Cour a admis que le juge des comptes puisse effectuer des "substitutions de motifs" pour engager la responsabilité du comptable dès lors que les faits restent ceux qui sont soulevés par le réquisitoire, que le manquement du comptable reste identique à celui relevé (...) ou puisse s'en déduire et que les parties puissent avoir connaissance de cette substitution et y répondre* » [C. comptes, 10 sept. 2020, Commune de Châlons-en-Champagne (Marne), n° 2020-1409].

Aux termes de l'**art. 114 du Code de procédure civile**, dont la Cour reconnaît ici l'applicabilité, « *Aucun acte de procédure ne peut être déclaré nul pour vice de forme si la nullité n'en est pas expressément prévue par la loi, sauf en cas d'inobservation d'une formalité substantielle ou d'ordre public. La nullité ne peut être prononcée qu'à charge pour l'adversaire qui l'invoque de prouver le grief que lui cause l'irrégularité, même lorsqu'il s'agit d'une formalité substan-*

*tielle ou d'ordre public* ». En l'espèce, le **défaut de notification du réquisitoire du ministère public**, à le supposer établi, n'a pas eu pour effet d'empêcher le comptable de connaître les griefs portés contre lui ou de présenter des moyens de défense à l'audience ; dès lors, les conclusions à fin d'annulation de la procédure doivent être rejetées [C. comptes, 22 oct. 2020, Institut national des sciences appliquées (INSA) de Rouen, n° 2020-1745].

## Réserves

On sait que la présentation de réserves par le comptable entrant dégage sa responsabilité (C. comptes, 23 nov. 1998, École des hautes études en sciences sociales, Rev. Trésor 2000. 51). C'est alors la responsabilité du comptable sortant qui sera engagée (C. comptes, 17 mai 1989, Collège Jean-Moulin à Wallers, Rec. C. comptes 45. CRC Aquitaine, 24 mars 2004, Lycée d'enseignement professionnel (LEP) agricole Armand-Fallière à Nérac, n° 2004-0049, Rev. Trésor 2005. 547). Encore faut-il que les réserves soient écrites et motivées (C. comptes, 24 avr. 1991, Ét. nat. des invalides de la Marine, Rec. C. comptes 32) et précises (C. comptes, 15 avr. 1996, Lycée Tony-Garnier d'Alfortville, Rev. Trésor 1996. 661). Ainsi, il est de jurisprudence constante que des réserves conçues en termes généraux n'exonèrent pas le comptable entrant (C. comptes, 17 déc. 1987, OPHLM de Meaux : Rev. adm. 1989. 38. C. comptes, 12 juill. 1999, École nat. vétérinaire d'Alfort, Rev. Trésor 2000. 699; RFDA 2001. 480).

C'est précisément sur cette question qu'argumentait, en appel, la comptable en considérant que les réserves de son successeur n'étaient ni précises ni détaillées dans la mesure où elles se résument à un rapport sur la situation du recouvrement des recettes en Polynésie à sa prise de fonctions alors que la Cour des comptes exige que les réserves remplissent trois conditions : être précises, être motivées et ne pas porter sur des créances dont le recouvrement est compromis à la date à laquelle les réserves sont formulées. Cet argument va pourtant être balayé d'un revers de main par la Cour pour une raison d'ordre procédural : elle estime en effet que la responsabilité du successeur de l'appelante n'est pas mise en cause dans le **réquisitoire du procureur financier susvisé qui, par conséquent, ne soulève pas la question de l'attribution de cette responsabilité à l'un ou l'autre des deux comptables**. Par ailleurs, le jugement a fondé la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'appelante non pas sur

la précision et la motivation des réserves formulées par son successeur mais sur le seul motif que les créances visées par le réquisitoire ont été définitivement compromises sous la gestion de l'appelante. Le jugement entrepris ne se prononce sur les réserves du comptable successeur que pour répondre à un moyen développé par l'appelante en première

instance ; il convient donc d'écarter ce moyen comme inopérant. Cette position de la Cour est de nature à surprendre dès lors que, si l'on pousse le raisonnement à l'extrême, un argument tiré de l'incomplétude ou de l'imprécision des réserves du comptable entrant ne pourrait jamais faire l'objet d'un débat contentieux à l'initiative du comptable sortant dont la

responsabilité serait engagée. Si telle devait être la correcte interprétation de cet arrêt, il y aurait là, potentiellement, une violation du droit à un procès équitable [C. comptes, 10 sept. 2020, Commune de Papara (Polynésie française), n° 2020-1322].

## Gestion de fait

### Amende pour gestion de fait

On sait que la Cour a hésité s'agissant de la qualification juridique de l'amende pour gestion de fait ; ainsi, elle avait indiqué dans un arrêt ancien « *qu'en raison du caractère pénal des amendes, il y avait lieu de leur appliquer les dispositions du Code de procédure pénale* » (C. comptes 4 mai 1961, Commune de Suré, Rec. C. comptes 86). Elle se reprenait toutefois en considérant que « *l'amende [...] n'a pas un caractère pénal [...] au sens des lois d'amnistie* » (C. comptes, 30 sept. 1992, ACAD, Rec. C. comptes 101). Enfin, la Cour a affirmé qu'en « *raison de son caractère spécifique, l'amende ne relève pas de l'application du principe du non-cumul des peines* » (C. comptes, 7 oct. 1982, Delahaye, Cne de Beaune, Rec. C. comptes 220 ; GAJF 4<sup>e</sup> éd., 1995 no 46). Quant aux membres de la Cour, s'ils s'accordent sur le refus de la qualification pénale, ils admettent que l'amende constitue une « *pénalité* » sans cependant en posséder tous les caractères (GAJF 6<sup>e</sup> éd., 2014 p. 467). La Cour affirme en l'espèce que, si le juge peut infliger une amende aux comptables de fait, celle-ci vise leur immixtion dans les fonctions de comptable public, agissement dont la **qualification est sans rapport avec le détournement de fonds publics** [C. comptes, 15 sept. 2020, Gestion de fait des deniers du collège William-Henri Classen à Ailly-sur-Noye (Somme), n° 2020-1404].

Constituent des **circonstances aggravantes** dans le cadre du prononcé d'une amende pour gestion de fait la considération qu'eu égard à ses fonctions et qualités de notaire et d' élu local, le comptable de fait ne pouvait ignorer qu'il n'était pas habilité à encaisser sur les comptes bancaires du syndicat d'initiative des recettes appartenant à l'Office du tourisme ; au surplus, le comptable de fait a tiré un bénéfice personnel de la gestion de fait et a fait fonctionner le dispositif irrégulier en toute connaissance de cause [C. comptes, 15 oct. 2020, Gestion de fait des deniers de l'of-

fice du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère), n° 2020-1568].

### Le comptable public, comptable de fait

La jurisprudence a, depuis longtemps, reconnu que les comptables patents pouvaient parfaitement entrer dans le périmètre d'une gestion de fait, notamment lorsqu'ils y ont participé activement (C. comptes, ch. Réunion, 12 avr. 1949, Commune de Guergour, Rec. C. comptes 25 ; GAJF 7<sup>e</sup> éd. 2019 n° 41) ou connu ou toléré (C. comptes, 11 sept. 1996, 3 avr. 1997, 13 et 27 nov. 1997, Assoc. ENA-recherche, Rev. Trésor 1998. 253) des opérations irrégulières. Il en va de même lorsque le comptable patent a géré des deniers publics pour lesquels il n'avait pas reçu compétence (CE, 4 oct. 2000, Min. Éco. et fin. c/ Claude Pair, req. n° 196290, Rev. Trésor 2001. 122). C'est le cas également lorsque la nomination du comptable est entachée d'une irrégularité si grave qu'elle est nulle et non avenue, qu'elle est inexistante et qu'on doit donc considérer que le comptable n'a jamais été nommé (concl. M. Dutheillet de Lamothe sur CE, 6 déc. 2017, Mme C..., req. n° 402474 ; Gestion et fin. publ. 2018 n° 4 p. 156), lorsqu'un comptable est nommé alors qu'il a atteint la limite d'âge (CE, 26 oct. 2005, M. P... et autres, req. no 260756 ; RFDA 2006. 405).

Qu'en est-il toutefois **lorsque le comptable patent a reçu décharge de sa gestion** ? En l'espèce, dans son jugement n° 2015-0002 du 19 févr. 2015, la CRC avait indiqué que l'agent comptable d'un collège avait reçu du gestionnaire du même collège des sommes perçues en paiement des prestations de restauration proposées par l'établissement ; ces sommes, qui étaient destinées à être reversées dans la caisse de l'établissement, constituaient des deniers publics. L'agent comptable avait reçu ces sommes en espèces, sans quittance et sans vérifier, notamment auprès de l'ordonnateur, que le gestionnaire avait

été désigné en qualité de régisseur. Le comptable patent se trouvait ainsi inclus dans le périmètre de la gestion de fait. Il se défendait toutefois en soulignant que sa qualité de comptable de fait résultait de ses fonctions de comptable patent et que la décharge qu'il avait obtenue en qualité de comptable patent excluait donc que sa responsabilité puisse être engagée dans le cadre d'une gestion de fait. Il ajoutait que les éléments retenus à sa charge dans la gestion de fait figuraient au demeurant dans les comptes produits et en déduisait qu'ils étaient couverts par la décharge. La Cour réfute l'argument en considérant que « *la décharge invoquée par le comptable porte sur les opérations décrites dans les comptes qu'il a présentés, alors que la gestion de fait concerne des fonds perçus et maniés hors les comptes patents ; ainsi, la décharge obtenue par le comptable patent ne fait donc pas obstacle à ce que sa responsabilité personnelle et pécuniaire puisse être engagée en tant que comptable de fait* ». Le Parquet permet de mieux comprendre encore la solution dégagée par la Cour : le requérant « *a été déclaré comptable de fait de longue main pour avoir, par sa méconnaissance de ses obligations en tant que comptable public, rendu possible la gestion de fait de brève main (...). Les opérations pour lesquelles sa responsabilité est mise en jeu comme comptable de fait ne sont donc pas identiques à celles pour lesquelles il a obtenu décharge. La chambre a certes jugé les comptes tels que produits par le comptable et déchargé par celui-ci. Cependant, le fait générateur de la gestion de fait est justement l'absence d'inscription dans les comptes du comptable public (et en caisse) de recettes qui auraient dû y figurer. Dès lors le comptable ne peut se prévaloir d'une décharge obtenue sur un ou plusieurs comptes lors du jugement d'un compte différent, en l'espèce celui de la gestion de fait* » [C. comptes, 15 sept. 2020, Gestion de fait des deniers du collège William-Henri Classen à Ailly-sur-Noye (Somme), n° 2020-1404].



## Ligne de compte

L'action du juge des comptes n'a pas pour objet d'établir la responsabilité d'un détournement ou d'une soustraction de fonds, ni d'identifier leur détenteur, mais de constater que des recettes dont la réalité est suffisamment établie n'ont pas été encaissées par le comptable public et d'obtenir le rétablissement de la caisse. Il est suffisamment établi par le compte de la gestion de fait et les pièces qui y sont jointes que des recettes en espèces ont été réalisées ; il est également établi que des versements ont été effectués sur le compte de dépôt de l'établissement et qu'ils sont inférieurs aux recettes. La différence constitue un solde négatif constitutif d'un manquant en caisse et il convient de mettre ledit manquant à la charge des comptables de fait, tels qu'ils ont été désignés par un jugement désormais définitif. Lorsque la part prise par chacun des comptables de fait ne peut être chiffrée, ce qui est le cas en l'espèce, le débet est réparti à parts égales [C. comptes, 15 sept. 2020, *Gestion de fait des deniers du collège William-Henri Classen à Ailly-sur-Noye (Somme)*, n° 2020-1404].

Il n'incombe pas au juge des comptes d'indiquer au comptable de fait les modalités d'élaboration du compte de gestion de fait ; au surplus, le requérant

ayant exercé des fonctions de comptable public, ne peut prétendre ignorer les conditions de présentation et d'acceptation du compte d'un organisme public, fût-il un compte de gestion de fait [C. comptes, 15 oct. 2020, *Gestion de fait des deniers de l'office du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère)*, n° 2020-1568].

## Service public apparent

Le caractère public d'une recette entraînant la qualification de gestion de fait peut résulter du **sentiment de la personne qui s'acquitte du paiement** : tel est le cas, par exemple, du versement par des forains au trésorier d'un comité des fêtes de droits de place ayant revêtu tous les aspects d'une recette communale alors même que le tarif n'en avait pas été régulièrement établi et qu'aucune règle n'avait été instituée pour le recouvrement et l'emploi de ces recettes (C. comptes, 8 avr. 1935, *Trésorier de la commission des fêtes de Poissy*, Rec. C. comptes 32) ou la perception illégale de taxes établies par le représentant légal de la collectivité, perçues par un fonctionnaire municipal selon un barème affiché en mairie sur des personnes qui avaient le sentiment de s'acquitter d'une dette envers la commune (C. comptes, 20 juin 1952, *Commune de Bouafle*, Rec. C. comptes 45 ; GAJF, 4<sup>e</sup> éd., n° 32. C. comptes, ch. réun., 7 avr. 2004, Com-

mune de Goubeyre, Rev. Trésor 2005. 48 ; GAJF, 6<sup>e</sup> éd., n° 39 ; RFDA 2005. 642). En l'espèce, dès lors que les personnes physiques ou morales qui ont versé des fonds à l'office du tourisme avaient toutes les raisons de croire que ceux-ci étaient destinés au financement de missions de service public ou à une caisse publique, ces conditions de perception pouvaient conférer aux yeux des tiers **l'apparence d'une contribution au financement d'un service public**. En effet, les "parrainages" des entreprises étaient présentés comme destinés à contribuer au financement de la promotion de la station de l'Alpe d'Huez ou de manifestations par le biais de l'office de tourisme ; de même, les "taxes" perçues auprès des promoteurs immobiliers pour l'obtention du permis de construire étaient mises en recouvrement par le biais de documents rédigés sur papier à en-tête de la mairie, signés du maire de la commune et recouverts sur le compte « Promotion » de l'office du tourisme. D'ailleurs, le juge pénal a reconnu, par-delà le fait qu'elles aient pu être indues, le caractère de recettes publiques aux recettes tirées des conventions de parrainages et de la "taxe" appliquée aux promoteurs immobiliers [C. comptes, 15 oct. 2020, *Gestion de fait des deniers de l'office du tourisme de l'Alpe d'Huez (Isère)*, n° 2020-1568].

## CDBF

### Compétence

En application du c) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, la CDBF s'est, à de nombreuses reprises (CDBF 22 mai 1957, *Piette, Sté nat. de constructions aéronautiques du Nord*, JO 23 juin 1957, p. 6288 ; *Lebon 1961. 890* ; Rec. CDBF tome I. 13. CDBF, 25 janv. 2019, *Radio France : le chantier de réhabilitation*, n° 227-760 ; *Gestion et fin. publ.* 2019 n° 2 p. 164. CDBF, 4 juin 2019, *Gestion des sociétés EDF, ERDF et RTE*, n° 234-732), reconnue compétente à l'égard de **responsables d'entreprises publiques**. En l'espèce, France Télévisions, entreprise publique appartenant au service public de l'audiovisuel, étant soumise au contrôle de la Cour des comptes sur le fondement des articles L. 111-4 et L. 133-1 du code des juridictions financières, les directeurs de l'entreprise sont justiciables de la Cour [CDBF, 28 juil. 2020, *France Télévisions - Les rémunérations*, n° 241-797].

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

#### Compétence des organes

La conclusion d'un contrat de bail, portant engagement pour un montant très supérieur au seuil prévu par la délibération du Conseil d'administration, n'a **pas été soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration**. Dès lors, la signature de ce contrat, sans autorisation préalable du conseil d'administration, est constitutive des infractions prévues par les articles L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières. Au surplus, ce même contrat n'a pas davantage été soumis au **visa préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel** alors que l'art. 7 de l'arrêté du 5 mai 2015 précise que les baux autres que les baux domaniaux sont soumis à l'avis préalable du CBCM [CDBF, 9 oct. 2020, *Fonds de solidarité*, n° 243-828].

#### Contrôle économique et financier

La jurisprudence de la CDBF a déjà eu l'occasion de sanctionner les **irrégularités dans la procédure de rémunération**, par exemple s'agissant de la violation des règles en matière de 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) ou relatives à la « Commission des rémunérations » de la Fondation nationale des sciences politiques (CDBF, 4 déc. 2015, *FNSP et IEP de Paris*, n° 204 §22 et 24 ; *Gestion et fin. publ.* 2016 n° 4 p. 157). En l'espèce, l'infraction visée à l'art. L. 313-4 CJF trouve son fondement dans la violation des règles régissant l'intervention du contrôleur économique et financier. La CDBF avait déjà considéré que 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 ; Gestion et fin. publ. 2019 n° 2 p. 165). Ce sont ces mêmes principes que la Cour reprend en l'espèce s'agissant de France Télévisions.

Il résulte des dispositions combinées des décrets du 9 août 1953 (relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales), du 26 mai 1955 (relatif au contrôle économique et financier de l'État) et du 19 octobre 2009 (portant approbation des statuts de la société nationale de programme France Télévisions) que l'engagement des dépenses de l'entreprise publique France Télévisions est soumis aux dispositions de l'arrêté du ministre du budget du 26 sept. 1996 modifié relatif aux modalités d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur certaines sociétés de l'audiovisuel public. Ce texte avait été précisé par la décision du 29 mai 2006 du chef de la mission de contrôle. Il en résulte que le **défaut de soumission au visa préalable du contrôle économique et financier alors que celui-ci était exigé**, constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières. La Cour retient logiquement la même solution en présence d'un **avis défavorable du contrôleur économique et financier** ; en effet, l'arrêté du 3 mars 1982 prévoit que, dans l'hypothèse où l'entreprise estime ne pas devoir suivre l'avis du contrôleur général économique et financier, elle doit l'en informer ; en cas de désaccord persistant, le contrôleur sollicite alors l'arbitrage du ministre du budget. Ces dispositions n'ont pas, en l'espèce, été respectées [CDBF, 28 juil. 2020, France Télévisions - Les rémunérations, n° 241-797].

### Marchés publics

C'est peu dire que la gestion des marchés par France Télévisions a très largement fait fi des dispositions pourtant applicables en matière de droit des marchés. La CDBF rappelle que la société France Télévisions, à raison de la détention intégrale de son capital par l'État, constitue un **pouvoir adjudicateur** au sens de l'ordonnance du 6 juin 2005. Elle est ainsi assujettie aux obligations de

transparence et de mise en concurrence définies par la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services, transposée par l'ordonnance du 6 juin 2005 et le décret du 30 décembre 2005 susvisés, applicables au moment des faits. Elle est ainsi soumise à l'art. 6 de l'ordonnance du 6 juin 2005 selon lequel tout marché entrant dans son champ d'application doit respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. L'examen, par la Cour, des achats et contrats réalisés par France Télévisions fournit un véritable florilège des irrégularités en matière de droit de la commande publique.

En l'espèce, la Cour constate que des avenants ont eu pour effet de prolonger de manière anormalement longue un accord-cadre antérieur, en méconnaissance de l'art. 42 du décret du 30 déc. 2005. Par ailleurs, ces achats, qui ont dépassé chaque année le seuil des procédures formalisées, n'ont fait l'objet d'aucune publicité préalable au JOUE et sur le site Internet de France Télévisions, ni d'une mise en concurrence. De même, le fait d'avoir acquis des prestations auprès de diverses sociétés en violation des dispositions de l'art. 6 de l'ordonnance du 6 juin 2005 et des art. 7 (seuils de procédures), 11 (achats homogènes), 12 (forme écrite) et 16 (publicité au JOUE) du décret du 30 déc. 2005 ainsi que des règles internes d'achat applicables, constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'art. L. 313-4 du code des juridictions financières. La CDBF s'est prononcée ici sur les années 2012 à 2014 ; sur cette période, ce sont près de 103 M€ d'achats qui ont été réalisés au mépris des règles de la commande publique, ce qui va entraîner le prononcé d'amendes pour trois directeurs généraux délégués à la gestion, aux finances et aux moyens pour un montant total de ... 6 000 €. Certes, il n'existe pas de rapport de causalité entre le montant de l'amende et les sommes irrégulièrement dépensées mais on ne peut s'empêcher d'être étonné que les amendes en l'espèce ne représentent au final que 0,006 % des dépenses irrégulières [CDBF, 28 juil. 2020, France Télévisions - Les achats hors programme, n° 242-798].

### Principes de bonne gestion

La CDBF indique que la précipitation dans laquelle est intervenue la signature du contrat de bail litigieux n'apparaît pas conforme aux **principes de bonne**

**gestion** [CDBF, 9 oct. 2020, Fonds de solidarité, n° 243-828]. On sait que la Cour avait déjà sanctionné la violation de « principes traditionnels et constants qui sont la base d'une bonne gestion industrielle et commerciale », en l'espèce le suivi (défaillant) d'une importante prise de participation compte tenu des engagements pris et des risques encourus (CDBF, 25 juil. 2008, France Télécom, n° 161, Lebon 533 ; Rec. C. comptes 82 ; RJE, n° 660 janv. 2009. 17 ; AJDA 2008. 2435 ; Dr adm. 2009. 31, note Bazex et Blazy ; Gestion et fin. publ. 2011. 388).

Elle estime enfin que la rétention, par la personne poursuivie, d'informations qui engageaient financièrement le Fonds de solidarité contrevient à l'**obligation de transparence** qu'il incombe à un directeur d'établissement public de respecter, notamment à l'égard de ses tutelles. Ces manquements répétés n'ont pas permis aux contrôles prévus par les textes en vigueur de s'exercer normalement et de préserver ainsi les intérêts patrimoniaux du Fonds de solidarité [CDBF, 9 oct. 2020, Fonds de solidarité, n° 243-828].

### Circonstances

Au titre des circonstances atténuantes de responsabilité, la Cour avait déjà pris en compte les difficultés particulières sur les plans technique, économique et social (CDBF, 22 mai 1957, Piette, Sté nat. constructions aéronautiques du Nord, JO 23 juin 1957, p. 6288 ; Lebon 1961. 890 ; Rec. CDBF tome I. 13), l'ancienneté des pratiques en cause (CDBF, 25 mars 1987, A. et a. : Rec. CDBF tome II. 55), des difficultés de gestion d'une entreprise publique soumise à d'importantes restructurations obligeant à des négociations difficiles avec les organisations syndicales (CDBF, 6 mai 1983, CDF : Rev. Trésor 1994. 758).

En l'espèce, la Cour relève que l'**irrégularité des pratiques de France Télévisions en matière d'achats publics était ancienne et revêtait un caractère systémique** dans les différentes sociétés nationales de programme du groupe avant leur fusion dans une société unique, France Télévisions, le 4 janv. 2010. Ces sociétés ont ignoré ou négligé les conséquences que le respect des nouvelles règles introduites par l'ordonnance et le décret de 2005 devait entraîner sur leur organisation et leur fonctionnement. À la création de la nouvelle société, l'organisation des achats était ainsi morcelée, sans système d'information dédié, faisant obstacle au regroupement des achats en familles homogènes et à la vérification de la computation des seuils. De plus, sur la période concernée par les achats irréguliers, le chantier de la fusion représen-

tait un enjeu majeur pour l'entreprise en raison de son importance et de sa complexité [CDBF, 28 juil. 2020, France Télévisions - Les achats hors programme, n° 242-798].

La Cour reprend sa jurisprudence par laquelle elle prend en compte, pour fixer le quantum de la sanction, **l'action positive de l'intéressé** ; en effet, l'irrégularité commise pourra être totalement ou partiellement effacée lorsque son auteur a pris une part active dans le développement de l'organisme ou de l'entreprise publique dont il avait la responsabilité (CDBF, 27 mars 1985, Dupré, Sté française d'équipements pour la navigation aérienne (SFENA), JO 10 nov. 1985, p. 13 082 ; Rec. CDBF tome II. 7) ; c'est le cas par exemple des efforts déployés

et des succès remportés par un directeur d'hôpital au service de la modernisation de son établissement et de l'amélioration de la qualité des prestations (CDBF, 11 déc. 1991, 12 déc. 1991, Dehu et Belmokhtar, CHS du Rouvray, JO 3 sept. 1992, p. 12098 ; Lebon 640 ; Rev. Trésor 1992. 31). En l'espèce, la Cour relève que le directeur du Fonds de solidarité s'est investi, en obtenant des résultats, dans les missions du Fonds en s'employant à développer le recours aux téléprocédures pour fiabiliser la collecte et mieux connaître la base des contributeurs tout en améliorant le traitement des indus et leur remboursement. Il en résulte que ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsa-

bilité [CDBF, 9 oct. 2020, Fonds de solidarité, n° 243-828].

De façon plus surprenante, la Cour relève que la **personne poursuivie a fait l'objet d'une sanction disciplinaire** d'exclusion temporaire de fonctions pour la signature de ce nouveau bail dans les conditions précédemment décrites. Si cette procédure disciplinaire ne peut empêcher l'office de la Cour (cf. supra « *Non bis in idem* »), elle intervient ici à titre de circonstance atténuante de la responsabilité de la personne poursuivie [CDBF, 9 oct. 2020, Fonds de solidarité, n° 243-828].