

Cour des comptes
Chambres régionales et territoriales des comptes
Cour d'appel financière

ARRÊTS, AVIS ET COMMUNICATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Nouveau régime de responsabilité
des gestionnaires publics

2024

Cour des comptes
Chambres régionales et territoriales
des comptes
Cour d'appel financière

**ARRÊTS, AVIS
ET COMMUNICATIONS
DES JURIDICTIONS
FINANCIÈRES**

Nouveau régime de responsabilité
des gestionnaires publics

2024

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41)
et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992,
complétés par la loi du 3 janvier 1995,
toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication
est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie
met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative – Paris 2025.
ISBN : 978-2-11-174233-8

SOMMAIRE

Présentation	5
Arrêts de la Cour des comptes.....	7
<i>1. Apurement juridictionnel des comptes publics</i>	9
<i>2. Responsabilité des gestionnaires publics</i>	21
Arrêt de la Cour d'appel financière.....	109
Décision du Conseil d'État.....	117
Avis des chambres régionales et territoriales des comptes	123
Avis et communications du ministère public	127
Terminologie des infractions.....	141
Table analytique	143
Index des organismes.....	167

PRÉSENTATION

Le présent recueil, préparé par le comité juridictionnel des juridictions financières, réunit les extraits les plus significatifs des arrêts prononcés en 2024 par la Cour des comptes et la Cour d'appel financière. Il inclut aussi une décision du Conseil d'État, un avis de contrôle des actes budgétaires de chambre régionale des comptes, ainsi que huit communications du ministère public qui présentent un intérêt de principe pour la jurisprudence financière.

Le tableau ci-après indique la répartition des 27 extraits sélectionnés.

Types de documents	Nombre d'extraits sélectionnés
Arrêts de la Cour des comptes	16
<i>dont arrêt sur le contentieux de l'apurement juridictionnel des comptes publics</i>	2
Arrêt de la Cour d'appel financière	1
Décisions du Conseil d'État	1
Avis de contrôle des actes budgétaires (rendu par les CRTC)	1
Communications du ministère public	8

Le recueil s'efforce de refléter la variété des missions assignées aux juridictions financières. Le lecteur trouvera donc dans ce volume non seulement les arrêts construisant la jurisprudence sur le nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics, instaurée, à compter du 1^{er} janvier 2023, par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, mais aussi quatre avis de compétence du ministère public, qui apporte un éclairage utile sur le périmètre des compétences de contrôle des juridictions financières, ainsi que quatre communications et rappels à la loi du parquet général signalant des irrégularités susceptibles d'engager la responsabilité d'ordonnateurs voire de comptables. L'exercice de la mission consultative des chambres régionales ou territoriales des comptes est représenté par un avis de contrôle des actes budgétaires.

Le recueil est conçu pour informer les magistrats, les enseignants et les chercheurs en finances publiques, tous les praticiens du droit, de l'état de la jurisprudence financière et de ses évolutions. Il vise aussi à éclairer les gestionnaires publics relevant du nouveau régime de responsabilité financière sur sa réalité et sur son étendue.

Les documents publiés ici sont toujours des extraits (le texte intégral est disponible sur le site de la Cour des comptes et des juridictions financières www.ccomptes.fr en ce qui concerne les arrêts et les avis), assortis d'un résumé et d'un bref commentaire. Ils sont regroupés en cinq chapitres, de tailles différentes, au sein desquels ils sont présentés par ordre chronologique.

Chaque extrait est précédé de « descripteurs », termes qui permettent de cerner le contenu des documents sélectionnés et de les repérer dans la table analytique. La liste des descripteurs retenus pour caractériser les dix infractions constituant le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publiques fait l'objet d'une annexe.

Enfin, il a été ajouté un index des organismes. Les noms des personnes physiques visées (hors les magistrats ayant participé aux audiences et, le cas échéant, les avocats) ont été anonymisés.

Le comité juridictionnel a pour objet de favoriser la cohérence et la qualité des décisions juridictionnelles et de diffuser la jurisprudence des juridictions financières ou intéressant celles-ci. Le présent recueil a été élaboré par la formation restreinte du comité juridictionnel, présidée par M. Gilles Miller, conseiller maître, vice-président du comité, et composée de MM. Patrick Bonnaud, Christian Michaut et Thierry Savy, conseillers maîtres, de Mme Agnès Karbouch, conseillère présidente, MM. Frédéric Guthmann et Alain Stéphan, conseillers présidents de chambre régionale des comptes et de Mme Marion Barbaste, première conseillère de chambre régionale et territoriale des comptes. Il a bénéficié des travaux de Mmes Rébecca Assouline-Bera, Marie-Apolline Barbara, Déborah Dadoun, auditrices et MM. Galaad Defontaine, Amin Mbarki et Axel Maybon, auditeurs, qui ont rapporté devant le comité.

Mmes Marie-Odile Allard et Stéphanie Bigas-Reboul, avocates générales, ont apporté le précieux concours du parquet général aux travaux du comité.

Le comité juridictionnel en formation plénière est présidé par M. Philippe Geoffroy, conseiller maître. Le secrétariat du comité a été assuré par la direction de la documentation et des archives de la Cour des comptes, sous la responsabilité de Mme Céline Bigoy, responsable du pôle documentation interne et jurisprudence.

ARRÊTS DE
LA COUR DES COMPTES

1.

**APUREMENT JURIDICTIONNEL
DES COMPTES PUBLICS**

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu.

Antérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif de responsabilité des gestionnaires publics, le 1^{er} janvier 2023, la Cour avait déclaré plusieurs personnes physiques ou morales comptables de fait des deniers de deux établissements publics de l'État, auxquelles elle avait enjoint de produire un compte des opérations. Postérieurement à cette date, l'article 29 de l'ordonnance instituant le nouveau régime de responsabilité prévoit que le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire, opposable notamment aux comptables patents et de fait, demeure applicable dans la version antérieure à l'ordonnance aux opérations ayant fait l'objet d'un premier acte de poursuite avant le 1^{er} janvier 2023 (condition réalisée en l'espèce), « lorsque le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ».

Dans le cas de cette gestion de fait, le juge a constaté que les fonds irrégulièrement détenus hors la caisse publique n'avaient fait l'objet d'aucun mouvement et que leur sécurité était assurée par leur conservation confiée à la Caisse des dépôts et consignation. En outre, le ministère public avait renoncé aux poursuites à fin d'amende le 12 janvier 2024.

De ce fait et en l'absence de préjudice financier, la Cour a constaté qu'il n'y avait lieu à statuer ni sur le compte des comptables de fait, ni sur l'infliction d'une amende.

28 février 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0221. – Gestion de fait des deniers de Voies navigables de France (VNF) et de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)

LA COUR, (...)

Sur la procédure

Sur les textes applicables et la compétence de la Cour des comptes

5. La gestion de fait des deniers de VNF et de la CNBA a été jugée, jusqu'à l'arrêt du 30 septembre 2019 susvisé, sous l'empire des dispositions de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963.

6. Ces dispositions ont été abrogées, à compter du 1^{er} janvier 2023, par l'article 26 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

7. Aux termes de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susmentionnée, « Les dispositions relatives au régime de responsabilité des comptables publics patents et assimilés, des comptables de fait, des régisseurs, des trésoriers militaires et des comptables des organismes primaires de sécurité sociale demeurent applicables dans leur version antérieure à la présente ordonnance aux opérations ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de leur responsabilité notifié avant le 1^{er} janvier 2023, lorsque le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ».

8. Le premier acte de la mise en cause des comptables de fait est le réquisitoire initial du procureur général près la Cour des comptes du 13 février 2018 susvisé ; il en résulte que, sous la seule condition que le manquement ait causé un préjudice, les dispositions de l'article 60-XI de la loi du 23 février 1963 susmentionnée s'appliquent.

9. En toute hypothèse, une amende pour immixtion irrégulière dans les fonctions de comptable public peut être prononcée par la Cour des comptes à l'encontre des comptables de fait.

10. En application des dispositions combinées des articles L. 131-1 et L. 131-15 du code des juridictions financières (CJF), la Cour des comptes est compétente pour statuer sur les poursuites engagées à l'encontre des comptables de fait. De même, aux termes de l'article L. 131-21 du CJF, « *La chambre du contentieux exerce les compétences juridictionnelles dévolues à la Cour des comptes.* » Ces dispositions sont transposables aux affaires de gestion de fait, lesquelles étaient apurées par le juge des comptes sur le même fondement juridique issu de l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

11. En conséquence de ce qui précède, la Cour des comptes, chambre du contentieux, saisie par l'effet des réquisitions des 13 février 2018, 23 octobre 2018 et 14 mars 2023 est compétente pour statuer sur la présente affaire n° 925.

Sur le fond

12. L'arrêt susvisé du 30 septembre 2019 enjoint aux comptables de fait de produire les comptes de leurs gestions. (...)

15. Le compte reprenant ces éléments a été communiqué aux gestionnaires de fait ; M. Y, M. B et Mme X se le sont approprié ; M. Z se l'est approprié avec réserves et l'office notarial n'a pas répondu ; à défaut de contestation le compte résumé ci-avant est arrêté comme compte de la gestion de fait déclarée par l'arrêt de la Cour des comptes du 30 septembre 2019 susvisé.

16. Selon les faits mis au jour par l'instruction, les fonds irrégulièrement détenus hors la caisse de VNF et de la CNBA n'ont fait l'objet d'aucun mouvement ; leur sécurité est assurée par leur conservation confiée à la Caisse des dépôts et consignations et à un officier public et ministériel ; la propriété de VNF et de la CNBA n'est ni contestée ni en péril ; la situation actuelle, pour irrégulière qu'elle soit, n'est constitutive d'aucun préjudice financier pour VNF ou pour la CNBA.

17. Les voies de régularisation de cette situation, soit par la conclusion d'une convention en la forme, permise par les dispositions de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, soit par la réintégration des fonds dans la caisse des deux organismes, ne dépendent en aucune manière des comptables de fait, mais des autorités actuelles de VNF ainsi que du ministère chargé de l'environnement, comme successeur de la CNBA désormais dissoute, cette seconde voie de régularisation restant, au demeurant, subordonnée à l'accord des banques dont les prêts resteraient encore garantis.

18. Il résulte de ce qui précède, qu'en l'absence de préjudice financier, les dispositions relatives au régime de responsabilité des comptables publics et des comptables de fait dans leur version antérieure à l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, de l'ordonnance du 23 mars 2022 susmentionnée, ne peuvent être mises en œuvre dans la présente espèce ; dès lors, il n'y a pas lieu de statuer sur le compte de la gestion de fait.

Sur l'amende

19. La décision de classement partiel des poursuites à fin d'amende prise, le 12 janvier 2024, par le Procureur général près la Cour des comptes éteint l'action publique. (...)

[Non-lieu]

Commentaire : Sur la déclaration de la gestion de fait voir CC, 30 septembre 2019, *Gestion de fait des deniers de Voies navigables de France et de la Chambre nationale de la batellerie artisanale*, Recueil p. 133.

La Cour a prononcé un double non-lieu à statuer fondé sur l'interprétation littérale de l'article 29 de l'ordonnance ayant institué le nouveau régime de responsabilité, applicable à dater du 1^{er} janvier 2023, estimant, sur conclusions conformes, qu'elle n'était pas dans la situation où il lui serait revenu de « juger » le compte des comptables de fait.

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes.

La maire d'une commune et une société prestataire avaient mis en place un dispositif irrégulier de perception et d'utilisation de fonds destinés au financement d'œuvres d'art dans l'espace public, en méconnaissance des règles de la comptabilité publique. Cette société, titulaire d'un marché public, avait encaissé directement et sans fondement juridique les contributions financières de promoteurs immobiliers. Un an après son élection, le nouveau maire avait mis en demeure la société prestataire de justifier des opérations et de reverser les sommes en sa possession et avait porté les faits à la connaissance du ministère public près la chambre régionale des comptes. La Cour, à la suite de la transmission du dossier par la chambre régionale imposée par l'ordonnance du 23 mars 2022, a considéré, sur le fondement de plusieurs éléments de preuve, que les fonds détenus par la société constituaient des deniers publics, caractérisant ainsi une immixtion irrégulière dans la détention et le maniement des fonds publics, opérations réservées au comptable public. La société, son dirigeant et l'ancienne maire ont été déclarés conjointement et solidairement comptables de fait et enjoins de produire un compte détaillé des sommes irrégulièrement perçues et dépensées.

14 novembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1392. – Gestion de fait des deniers de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis)

LA COUR, (...)

Sur les textes applicables et la compétence de la Cour des comptes

2. L'article L. 231-3 du code des juridictions financières, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que : « La chambre régionale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait. Les personnes que la chambre régionale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie ».

3. En application du II de l'article 29 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 : « Les dispositions relatives au régime de responsabilité des comptables publics patents et assimilés, des comptables de fait, des régisseurs, des trésoriers militaires et des comptables des organismes primaires de sécurité sociale demeurent applicables dans leur version antérieure à la présente ordonnance aux opérations ayant fait l'objet d'un premier acte

de mise en jeu de leur responsabilité notifié avant le 1^{er} janvier 2023, lorsque le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ».

4. Le I de l'article 30 de l'ordonnance du 22 mars 2023 prévoit que : « Les affaires ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public devant les chambres régionales des comptes à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes ». Ces dispositions sont transposables aux affaires de gestion de fait, lesquelles étaient apurées par le juge des comptes sur le même fondement juridique issu de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 susvisée.

5. En application des dispositions combinées des articles L. 131-1 et L. 131-15 du code des juridictions financières, la Cour des comptes est compétente pour statuer sur les poursuites engagées à l'encontre des personnes présumées comptables de fait et, aux termes de l'article L. 131-21 du code des juridictions financières : « La chambre du contentieux exerce les compétences juridictionnelles dévolues à la Cour des comptes ».

6. En l'espèce, le réquisitoire introductif susvisé du 20 juin 2016 portait sur les faits imputables à Mme Z, maire de la commune de Saint-Ouen, en fonction de 1999 jusqu'aux élections de 2014, à la société Y et à son gérant, M. X. Le dossier a été transmis au greffe de la chambre du contentieux par lettre du greffe de la chambre régionale des comptes Île-de-France du 31 mars 2023. Les dispositions précitées du II de l'article 29 et du I de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 sont donc applicables à la présente affaire. En conséquence de ce qui précède, la Cour des comptes, saisie par l'effet du réquisitoire du 20 juin 2016, est compétente pour statuer sur la présente affaire. (...)

Sur les faits présumés constitutifs d'irrégularités au regard des règles de la comptabilité publique

9. La commune de Saint-Ouen avait décidé d'engager une politique d'implantation d'œuvres d'art dans l'espace public. Considérant qu'il lui était nécessaire de se faire accompagner par un professionnel, un appel d'offres en vue d'un marché public européen a été lancé afin de retenir un candidat à même d'accompagner la ville dans le choix des œuvres à implanter.

10. La société Y a été retenue à l'issue de cette procédure de passation par décision de la maire n° DC/11/106 du 9 mai 2011.

11. L'acte d'engagement du marché a été signé par la maire de la commune le 9 mai 2011, puis par la société Y le 11 mai 2011. C'est un marché public de prestations intellectuelles établi en application des dispositions du code des marchés publics alors applicable. Il s'agit d'un marché à bons de commande d'une durée d'un an, sans montant minimum ni maximum et reconductible trois fois, expressément, pour une durée maximale de quatre ans.

12. Il prévoit que quatre prestations sont confiées au titulaire du marché : « 1. *participer au processus de présélection du ou des artistes et de leur projet, opéré par la commune ; 2. participer à la présentation du choix du ou des artistes appelés à intervenir, opéré par la maîtrise d'ouvrage, rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville ; 3. suivre la réalisation de l'œuvre, la gestion financière et technique de l'opération ; 4. participer aux opérations de réception des œuvres d'art* ». Le marché établit la rémunération de son titulaire selon un taux qui s'applique au montant hors taxe de l'opération affecté à la réalisation de l'œuvre.

13. L'exécution des prestations est subordonnée à la notification au titulaire d'un bon de commande numéroté et daté, comportant des informations, détaillées au cahier des clauses particulières, chaque bon de commande ne donnant lieu qu'à une seule facture et à un seul paiement. Le titulaire peut cependant demander des acomptes, sur le fondement de décomptes périodiques, un décompte final et un décompte général étant adressés pour demande de paiement du solde.

14. Selon les clauses du marché, le maître d'ouvrage assume l'intégralité des dépenses et met à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires au paiement des tiers dans les limites fixées par l'enveloppe financière allouée au projet. Un échéancier prévisionnel des dépenses et des besoins doit être établi et actualisé périodiquement. Les appels de fonds sont adressés mensuellement par le titulaire au maître d'ouvrage, appuyés des justificatifs de dépenses.

15. Il résulte de l'instruction que l'exécution du marché n'a donné lieu ni à l'émission de bons de commande, ni à la production d'échéanciers prévisionnels de dépenses et de besoins.

16. Cette politique s'est toutefois inscrite dans le cadre de « chartes » conclues entre la ville et chacun des promoteurs intervenant sur son territoire afin qu'ils puissent contribuer à cette orientation. Onze conventions avec des promoteurs ont été produites dans le cadre du marché en cause, qui suivent un même schéma général. Elles mentionnent que la ville de Saint-Ouen a initié une politique d'implantation d'œuvres d'art contemporaines sur son territoire et que la société Y a été désignée comme son mandataire chargé de participer aux opérations de sélection, de réalisation et d'implantation d'œuvres d'art.

17. Dans 9 cas sur 11, il y est fait mention de ce que « *pour mener cette action et financer la réalisation d'œuvres d'art, Y est chargée de rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville, tel le concours d'entreprises* ». Dans 2 de ces cas, cette mention est complétée d'une référence à la charte promoteur établie par la commune et selon laquelle « *dans chaque programme, il sera envisagé d'intégrer une œuvre d'art dans ou à proximité du programme. Il sera défini par la collectivité et l'opérateur [...] et visible de l'espace public. Cette œuvre devra être livrée en même temps que le programme* ».

18. Dans 9 cas sur 11, le paiement de ces financements doit se faire par virement sur un compte d'Y, dans les 2 autres cas, il est censé se faire par chèque. Dans tous les cas, il est indiqué qu'Y est mandataire de la commune de Saint-Ouen.

19. Un an après son élection à l'issue des élections municipales de 2014, M. A, maire de Saint-Ouen, a mis en demeure la société Y, le 20 mars 2015, puis le 27 avril 2015, de justifier des opérations et de reverser les sommes en sa possession, et a refusé la réception par la commune de trois œuvres que la société avait commandées dans le cadre du marché. Il a par ailleurs porté les faits à la connaissance du ministère public près la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, lequel a engagé la présente instance.

20. M. A a émis le 22 juillet 2015 un titre de recette à l'encontre de la société Y, visant à recouvrer une somme de 1 567 508,30 €. Le jugement du tribunal administratif de Montreuil du 31 octobre 2016 (n° 1508144), annulant ce titre de recettes au motif que les fonds considérés ne constituaient pas des fonds publics, a lui-même été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel du 13 juin 2019 (n° 16VE03854), considérant que « *la société Y n'a agi qu'en qualité de prestataire et de mandataire de la commune de Saint-Ouen en exécution du marché passé le 9 mai 2011* » dans le cadre duquel « *les dépenses devaient être acquittées au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, lequel assumait l'intégralité des dépenses et s'engageait à mettre à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires* ».

21. En conséquence, la cour administrative d'appel a procédé à une liquidation de la somme réellement due en déduisant des sommes perçues les sommes dépensées, la rémunération d'Y exceptée, et arrêté le montant de la créance de la commune sur Y à 510 992,84 €.

22. L'arrêt de la cour administrative d'appel n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation et est donc devenu définitif. La créance a donné lieu à l'émission par la commune d'un titre de recette n° 1993 du 18 décembre 2019, d'un montant de 510 992,84 €, à l'encontre de la société Y.

Sur la nature des recettes en cause

23. L'article 23 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que : « *Les recettes comprennent les produits des impositions de toute nature, les produits résultant de conventions ou de décisions de justice et les autres produits autorisés pour chaque catégorie de personne morale mentionnée à l'article 1^{er} par les lois et règlements en vigueur* ».

24. Les conventions signées entre Y et les promoteurs font ressortir que l'implantation des œuvres d'art, pour le financement de laquelle Y contractualise avec le promoteur, est une politique municipale, ce qu'a confirmé Mme Z. La société Y considère également qu'elle a agi en qualité de prestataire dans le cadre de la politique de la commune de Saint-Ouen d'implantation d'œuvres d'art sur son territoire. L'implantation d'œuvres d'art contemporain sur le territoire communal, financée par les promoteurs y intervenant, doit donc bien être regardée comme une politique municipale.

25. Dans le cadre de l'instruction, la société Y a précisé que l'installation des œuvres était validée par un jury, présidé par la maire Mme Z entre mars 2013 et février 2014 et au sein duquel la commune disposait d'un poids prépondérant. Il résulte en outre de différents échanges de courriers électroniques portés au dossier que la commune avait un rôle directeur dans l'organisation et la mise en œuvre du dispositif « Arts dans la ville ».

26. Mme Z a établi le 4 mai 2015 une attestation énumérant les commandes qu'elle a passées à la société Y, précisant que ces commandes ont été passées en application des décisions des comités de jury de sélection des projets artistiques, et certifiant que l'ensemble des prestations assurées par la société Y dans le cadre de ce marché l'a été à sa demande.

27. Le marché signé du 9 mai 2011 avec Y stipule bien que la présélection et le choix des artistes sont le fait de la ville, conférant aux recettes et aux dépenses associées la nature de deniers publics.

28. En toute hypothèse, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 13 juin 2019 établit définitivement la nature de deniers publics des sommes maniées par la société Y.

Sur la capacité de la société Y et de son mandataire à manier les deniers publics de la commune de Saint-Ouen

29. Le marché du 9 mai 2011 prévoyait quatre prestations, comme indiqué au point 12, dont l'une demandant au titulaire de « *Participer à la préparation du choix du ou des artistes appelés à intervenir, opéré par le maître d'ouvrage* » et à ce titre de « *Rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville (subventions, dons ou mécénat, ...)* ».

30. Si le marché traite, dans son article XVI, de la « *procédure de paiement pour le compte du maître d'ouvrage* », il ne comporte aucune stipulation relative à des recettes à percevoir en provenance des promoteurs.

31. Le préambule des conventions signées entre Y et les promoteurs mentionne l'attribution à Y du marché public de service « *ayant pour objet de désigner un mandataire chargé de participer aux opérations de sélection, de réalisation et d'implantation d'œuvres d'art sur le territoire* » de la commune de Saint-Ouen. Après ce rappel, il est fait mention de la mission d'Y, chargée « *pour mener cette action et financer la réalisation des œuvres d'art de rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville, tel le concours financier de l'entreprise* ».

32. Il résulte des termes des décrets n° 62-1587 et 2012-1246 susvisés, qu'une convention de mandat, autorisant un tiers autre que le comptable public à exécuter une partie des recettes ou des dépenses publiques, doit être autorisée par une disposition législative.

33. Dans ce cadre, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé, dans son arrêt du 13 juin 2019 précité, que la société Y n'agissait qu'en qualité de prestataire et de mandataire de la commune de Saint-Ouen, en exécution du marché du 9 mai 2011, et

que les dépenses devaient être acquittées au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, lequel assumait l'intégralité des dépenses et s'engageait à mettre à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires.

34. Contrairement à ce que soutiennent M. X et la société Y, ni les termes de la convention, ni ceux des conventions signées avec les promoteurs, ni un hypothétique accord tacite de la commune n'ont par ailleurs pu permettre à la société Y d'encaisser les concours financiers des promoteurs et d'exécuter les dépenses permettant l'installation des œuvres d'art.

35. Les personnes mises en cause ont attesté, dans le cadre de l'instruction, que les contributions des promoteurs à « Arts dans la ville » avaient un caractère volontaire, les assimilant à des opérations de mécénat. Cette situation est toutefois sans effet sur la nature des fonds, destinés à la commune de Saint-Ouen, en l'absence d'habilitation de la société Y à les encaisser.

36. Il résulte de ce qui précède que le fait que la société Y se soit vu confier une mission de « *Rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville (subventions, dons ou mécénat, ...)* » n'était pas de nature à autoriser cette société à encaisser ces financements extérieurs, ce d'autant moins que le marché stipulait que « *le maître d'ouvrage assume l'intégralité des dépenses et s'engage à mettre à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires au paiement des tiers dans les limites fixées par l'enveloppe financière allouée au projet* ». (...)

Sur le périmètre matériel de la gestion de fait (...)

64. Il appartiendra aux comptables de fait de produire le compte détaillé de la gestion de fait, pour la période courant à compter du 9 mai 2011, date à laquelle le marché est devenu exécutoire, le cas échéant en s'appropriant et en complétant les éléments résultant de l'instruction. Ce compte devra préciser le rattachement des recettes et dépenses à l'exécution du marché, ou justifier de leur nature étrangère à celle-ci. (...)

[Déclaration de gestion de fait]

Commentaire : Cette décision est relative à une affaire qui relève de l'ancien régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Bien que naturellement compétente pour se prononcer sur le caractère public ou privé des deniers mis en cause, la Cour s'est appuyée sur un arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 13 juin 2019 (n° 16VE03854) pour caractériser la gestion de fait.

Elle a fait application de la procédure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 et invité l'ancienne maire, la société et son dirigeant, déclarés comptables de fait, à produire le compte de leur gestion en dépenses et en recettes, sans infliger de sanction aux personnes déclarées comptables de fait.

Pour une application du nouveau régime de responsabilité sanctionnant la gestion de fait, cf. CC, 10 octobre 2024, *Commune de Felleries*, présent Recueil p. 80.

2.

**RESPONSABILITÉ
DES GESTIONNAIRES PUBLICS**

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier.

Le président d'une chambre d'agriculture, dans le cadre d'un projet de modernisation d'un système informatique, avait procédé à l'attribution d'un marché sans avoir recours à la procédure formalisée, pourtant applicable eu égard au montant du marché.

Le projet avait été conduit par une association, dont tous les membres étaient des chambres d'agriculture ou un établissement rattaché, organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes, et dont les voix au conseil d'administration étaient intégralement détenues par des organismes publics. En conséquence la Cour a reconnu sa compétence.

Sur la procédure, la Cour a reconnu qu'une des personnes mises en cause ne s'était pas vue rappeler le droit de se taire au cours de l'instruction. Toutefois, après avoir invoqué divers arguments tenant à la notion de bonne administration de la justice, elle a jugé que les droits de la défense n'avaient pas été méconnus, dans la mesure où les auditions n'avaient pas conduit la personne auditionnée à s'incriminer.

Sur le fond, la Cour a estimé que, pour que l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié à autrui, prévue par le nouvel article L. 131-12 du code des juridictions financières, fût constituée, il fallait, non seulement, que les différents critères précisés par cet article fussent réunis, mais encore que l'octroi de l'avantage eût entraîné un préjudice, conformément aux dispositions de l'ancien article L. 313-6 du même code, applicable à l'époque des faits.

L'intérêt indirect pris par le président qui a attribué le marché, à l'issue d'une procédure irrégulière, à une association qu'il participait à administrer, entrait bien dans les prévisions de l'article L. 131-12 déjà cité.

En l'espèce, la Cour a jugé que le seul fait de méconnaître des règles de publicité et d'égal accès à la commande publique suffisait à caractériser l'existence d'un avantage octroyé à autrui et son caractère injustifié. Cependant, cette méconnaissance ne permettait pas de démontrer l'existence d'une perte de chance sérieuse d'obtenir des offres mieux-disantes. En outre, le dépassement budgétaire ne résultait pas de la méconnaissance de ces règles, mais essentiellement d'une sous-estimation de la complexité du projet. Dans ces conditions, faute de préjudice imputable à la méconnaissance des procédures de marché, l'infraction poursuivie n'était pas constituée.

3 mai 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0696. – Chambre régionale d'agriculture de Bretagne (CRAB) - Association pour la traçabilité et le développement d'outils pour l'identification et de logiciels d'élevage (E-TOILE)

LA COUR, (...)

Sur la compétence de la Cour des comptes (...)

En ce qui concerne l'association E-Toile

6. D'une part, aux termes de l'article L. 133-5 du code des juridictions financières, « La Cour des comptes peut contrôler, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales et territoriales des comptes : / a) Les sociétés, groupements, services

ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels les organismes relevant de sa compétence : / – détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérant ; / – ou exercent, directement ou indirectement, un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ; / b) Les filiales des organismes visés au a, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément, ensemble ou conjointement avec des organismes déjà soumis au contrôle de la Cour des comptes, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou exercent, directement ou indirectement, un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion ».

7. Il ressort de l'article 6 des statuts de l'association E-Toile que celle-ci comprend des membres fondateurs dont la liste figure à l'annexe 1 des statuts. Dix de ces 11 membres sont des chambres régionales et départementales d'agriculture, soumises au contrôle de la Cour des comptes, comme exposé aux points 3 à 5 du présent arrêt.

8. D'autre part, le onzième membre de l'association E-Toile est l'association Alliance Élevage Loir et Loire, qui possède le statut d'organisme inter-établissements du réseau des chambres d'agriculture régi par les articles L. 514-2 et D. 514-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

9. Enfin, l'annexe 2 des statuts de l'association E-Toile prévoit que les organismes publics détiennent l'intégralité des voix au conseil d'administration. (...)

Sur le respect du droit de se taire

27. Lorsqu'elle est saisie de faits pouvant donner lieu aux sanctions prévues par le code des juridictions financières, la chambre du contentieux de la Cour des comptes est une juridiction répressive, au sens de l'article 9 de la DDHC, décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Par suite, le principe des droits de la défense, dont fait partie le droit de se taire, rappelé par l'article 6 de cette convention, implique que les personnes mises en cause dans le cadre d'une saisine de la chambre du contentieux de la Cour des comptes ne puissent être entendues sur les manquements qui leur sont reprochés sans qu'elles soient préalablement informées du droit qu'elles ont de se taire.

28. En premier lieu, il est constant que M. X ne s'est pas vu notifier son droit de se taire, et qu'aucun acte, au cours de l'instruction, n'a permis de remédier à ce vice.

29. Toutefois, comme l'a fait valoir le parquet général au cours de l'audience, l'ensemble de la procédure n'encourt pas pour autant la censure dès lors qu'à la date de la convocation de M. X et de la tenue de ses auditions, aucune jurisprudence établie du Conseil constitutionnel n'avait déduit de l'article 9 de la DDHC une obligation de notification du droit de se taire aux personnes entendues dans le cadre de procédures autres que pénales. Ainsi, aucune disposition législative du code des juridictions financières ne fixant les conditions dans lesquelles les personnes mises en cause sont entendues par le magistrat chargé de l'instruction, l'objectif de bonne administration de la justice fait obstacle à ce que les auditions réalisées dans le cadre de l'affaire n° 856, sans que M. X se soit vu notifier son droit de se taire, soient annulées pour ce motif.

30. En second lieu, il appartient néanmoins à la chambre du contentieux de déterminer si la procédure dans son ensemble s'est déroulée dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits de la défense et si elle peut, par suite, être considérée comme équitable.

31. En l'espèce, tant l'ordonnance de renvoi du procureur général, que l'ordonnance de règlement déposée par le magistrat chargé de l'instruction, reposent principalement sur des pièces dont la communication était rendue obligatoire par l'application de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières, à laquelle M. X ne pouvait se soustraire sous peine de commettre un délit d'obstacle. Par ailleurs, si les propos tenus lors des auditions n'ont pas été précédés d'une notification du droit de se taire, il ressort de l'analyse des procès-verbaux d'audition que M. X n'a pas été conduit à s'incriminer.

32. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense doit être écarté. (...)

Sur la partialité objective du magistrat en charge de l'instruction (...)

36. Ces dispositions prévoient une incompatibilité des fonctions d'instruction et de jugement au sein de la chambre du contentieux. Celle-ci garantit, dès lors, le respect du principe d'impartialité objective de ses formations de jugement, qui découle de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, si M. FOUQUE a déposé un rapport d'instruction puis une ordonnance de règlement constituant un complément d'instruction dans la présente affaire, ceux-ci, bien que partagés avec les parties, ne peuvent s'apparenter à une prise de position publique. Surtout, il n'a pas été conduit, en application des dispositions précitées, à cumuler les fonctions de juge d'instruction et de juge du fond. Par suite, M. X n'est pas fondé à soutenir que M. FOUQUE se trouverait dans une situation de partialité objective.

Sur la durée anormalement longue de la procédure (...)

40. Le point de départ de la computation du délai raisonnable, protégé tant par les principes généraux qui gouvernent le fonctionnement des juridictions administratives, dont fait partie la chambre du contentieux de la Cour des comptes, que par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et l'article R. 142-2-11, applicable du reste aux seuls actes de procédure pris à compter du 1^{er} janvier 2023, est le jour de la notification de la mise en cause devant la juridiction. Les actes pris avant la saisine de la juridiction compétente, à savoir la Cour de discipline budgétaire et financière puis la chambre du contentieux, qui ne constituent pas une phase administrative préalable obligatoire, n'ont pas à être intégrés dans ce délai. Dès lors, la procédure contentieuse durant laquelle M. X a été mis en cause puis renvoyé devant la chambre du contentieux, s'est déroulée de la notification de son ordonnance de mise en cause, le 22 septembre 2020, à la décision de renvoi du 22 décembre 2023, soit deux ans et trois mois. Cette durée, dans les circonstances de l'espèce, n'apparaît pas excessive. En tout état de cause, le caractère excessivement long d'une procédure devant la chambre du contentieux, à le supposer établi, n'aurait aucune incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure.

41. Par suite, le moyen tiré du délai anormalement long de la procédure d'instruction visant M. X doit être écarté.

Sur les achats réalisés par la chambre régionale d'agriculture de Bretagne dans le cadre du projet informatique E-Toile (...)

Sur le droit applicable

44. Les faits sont poursuivis sous la prévention d'avantages injustifiés accordés à autrui.

45. En vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Il découle de ce principe la règle selon laquelle la loi répressive nouvelle ne peut s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur et doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables.

46. Aux termes de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, en vigueur à l'époque des faits, « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction* ».

47. L'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée a remplacé cet article par le nouvel article L131-12 du code précité et a redéfini les éléments constitutifs de l'infraction.

48. Aux termes de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023, « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3* ».

49. L'infraction, pour être constituée, doit dès lors en l'espèce combiner les éléments constitutifs suivants : l'octroi par une personne justiciable de la Cour d'un avantage injustifié à autrui, pécuniaire ou en nature, causant un préjudice et guidé par un intérêt personnel direct ou indirect. (...)

Sur la qualification juridique des achats effectués par la chambre régionale d'agriculture de Bretagne (...)

En ce qui concerne l'octroi d'un avantage injustifié à autrui

63. En premier lieu, l'attribution d'un marché public par un pouvoir adjudicateur, à une entité juridique distincte, et en méconnaissance des règles de publicité et d'égal accès à la commande publique, suffit à établir tant l'existence de l'avantage ainsi octroyé, que son caractère injustifié. (...)

En ce qui concerne l'existence d'un intérêt personnel (...)

66. Il ressort toutefois de l'instruction, comme cela a été soutenu par le ministère public au cours de l'audience, que la SCA ARSOE de Bretagne, bien que juridiquement distincte de la CRAB, appartient à la même communauté professionnelle que cette dernière, unie autour d'intérêts et d'objectifs communs, et administrée par les mêmes acteurs. Ainsi, l'intérêt indirect, pris par M. X en attribuant un marché à l'issue d'une procédure irrégulière à la SCA ARSOE de Bretagne qu'il participe à administrer, entre dans les prévisions de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières. Il n'importe que M. X ait agi en tant que représentant d'une autre personne morale.

En ce qui concerne l'existence d'un préjudice

67. Si les trois lots relatifs à l'« Infocentre » ont été conclus pour le compte de la CRAB en méconnaissance des règles de mise en concurrence, l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, applicable à la date de signature des contrats, suppose également l'existence d'un préjudice subi par la chambre d'agriculture.

68. En premier lieu, la seule méconnaissance des règles précitées ne suffit pas à démontrer l'existence d'une perte de chance sérieuse d'obtenir des offres mieux-disantes et donc d'établir celle d'un préjudice irréfutable.

69. En second lieu, le ministère public a fait valoir au cours de l'audience que la commande de prestations à une entité organiquement proche de la CRAB, comme l'est la SCA ARSOE de Bretagne, est à l'origine d'une dérive non maîtrisée des coûts du projet E-Toile, lesquels ont cru de 147 % entre l'estimation réalisée par la CRAB en 2013 et les mandats émis hors taxes en 2020 et que, par suite, ce dépassement budgétaire caractérise l'existence d'un préjudice au détriment de la CRAB. Toutefois, s'il est constant que le coût du projet E-Toile a considérablement augmenté entre 2013 et 2020, il ressort néanmoins du rapport d'instruction déposé le 29 juin 2021, et ainsi qu'il a été soutenu en défense au cours de l'audience, que ce dépassement résulte d'une sous-estimation de la complexité du projet et d'une redéfinition de celui-ci en cours de sa mise en œuvre. Dès lors, il n'est pas démontré que ce dépassement budgétaire ait constitué pour la chambre d'agriculture de Bretagne un préjudice, même simple, imputable à la méconnaissance de la procédure de passation du marché.

70. Il résulte de ce qui précède qu'il n'est pas établi que la CRAB ait subi un préjudice causé par l'avantage injustifié précité, que l'infraction n'est ainsi pas entièrement caractérisée et que, par suite, il y a lieu de relaxer M. X des fins des poursuites. (...)

[Relaxe]

Commentaire : Selon le Conseil constitutionnel, le principe selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, s'applique non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Ces exigences impliquent que la personne mise en cause ne puisse être entendue sur les manquements qui lui sont reprochés sans être préalablement informée du droit qu'elle a de se taire (Cons. const., 8 décembre 2023, n° 2023-1074 QPC, *M. Renaud N.*). Voir CAF, 13 février 2025, *Commune de Richwiller - QPC*, à paraître.

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect.

Le président d'un conseil départemental avait conclu un protocole transactionnel lors du départ de sa directrice de cabinet, lui octroyant une indemnité de 70 000 €, sans délibération de l'assemblée départementale. Il avait requis de payer la comptable publique, après qu'elle avait suspendu le paiement de cette indemnité transactionnelle, la réquisition le faisant ainsi devenir justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière. La préfète du département, destinataire des ordres de réquisition, avait estimé, dans un courrier adressé à l'élu, que l'absence de délibération entachait la procédure d'illégalité.

La Cour des comptes a retenu la responsabilité du président du conseil départemental pour l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié à autrui, définie successivement aux articles L. 313-6, puis L. 131-12 du code des juridictions financières (CJF).

La constitution de l'infraction relative à l'octroi d'un avantage injustifié à autrui devait cumuler deux éléments communs à l'ancien et au nouveau régime de responsabilité, « la méconnaissance de ses obligations par la personne qui a octroyé cet avantage, le caractère injustifié de cet avantage à autrui », un élément propre à l'ancien régime, conformément au principe de l'application in mitius des normes répressives, les faits étant intervenus avant le 1^{er} janvier 2023, « l'existence d'un préjudice pour l'organisme ou la collectivité concernée » et un élément nouveau, « l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect pour la personne qui a octroyé l'avantage ».

La Cour a jugé que le versement d'une indemnité transactionnelle d'un montant supérieur à celui de l'indemnité de licenciement légalement due (en l'espèce, de plus de 57 000 €) n'était pas justifié et avait entraîné un préjudice financier. Elle a également considéré que l'intérêt personnel indirect du président du conseil départemental était caractérisé par l'ancienneté de ses relations professionnelles avec sa directrice de cabinet, poursuivie sous d'autres formes après la transaction, et par sa volonté affirmée de préserver leurs images respectives et celle du département.

Enfin, la Cour a retenu comme circonstances aggravantes l'expérience significative de l'élu, titulaire de mandats électifs depuis plusieurs décennies, ainsi que l'absence de réactions aux mises en garde adressées par la préfète.

La Cour a prononcé une amende de 9 000 euros.

3 mai 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0723. – Département de la Haute-Saône

LA COUR, (...)

Sur la qualification juridique des faits

23. Selon le réquisitoire introductif du 23 janvier 2023 et la décision de renvoi du 20 décembre 2023 susvisés, les faits sus-évoqués sont présomptifs d'un octroi d'avantage injustifié à autrui, infraction définie, au moment des faits, par l'article L. 313-6 du CJF et, depuis le 1^{er} janvier 2023, par l'article L. 131-12 du CJF.

24. Aux termes de l'article L. 313-6 du CJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023, *« Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction ».*

25. Aux termes du nouvel article L. 131-12 du CJF, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023, *« Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3 ».*

26. En vertu de l'article 8 de la DDHC et de l'article 7 de la CEDH et conformément au principe de rétroactivité *in mitius* des normes répressives, l'infraction relative à l'octroi d'un avantage, pécuniaire ou en nature, à autrui doit combiner, pour être constituée, les quatre éléments suivants : la méconnaissance de ses obligations par la personne qui a octroyé cet avantage, le caractère injustifié de cet avantage à autrui, l'existence d'un préjudice pour l'organisme ou la collectivité concernée, et l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect pour la personne qui a octroyé l'avantage. (...)

Sur la méconnaissance d'obligations légales

27. Le protocole transactionnel a été conclu entre le président du conseil départemental et son ancienne directrice de cabinet *« dans le cadre des articles 2044 et 2052 du code civil »*. Si l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration précité permet à une collectivité publique comme le département de la Haute-Saône de recourir à la transaction définie par l'article 2044 du code civil, les dispositions fixées par ces deux articles, ainsi que celles du CGCT applicables doivent être respectées.

Sur le respect des obligations fixées par l'article 2044 du code civil et l'article L. 423-1 du code des relations entre le public

28. Aux termes des dispositions combinées de l'article 2044 du code civil et de l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration, la conclusion d'un protocole transactionnel par une collectivité publique implique nécessairement l'existence à la fois d'une contestation née, ou à naître, et de concessions réciproques et équilibrées par les parties. Or, en l'espèce, il n'existait aucune contestation, car c'est d'un « commun accord » entre le président du conseil départemental et sa directrice de cabinet qu'il a été mis fin, à compter du 1^{er} septembre 2019, aux fonctions de cette dernière. Même si elle a déclaré, au cours de l'instruction, que le président du conseil départemental a été à l'initiative de la rupture de la relation de travail et qu'elle n'en a été informée qu'à son retour de congé le 26 août 2019, elle a confirmé ne pas l'avoir contestée.

29. Par ailleurs, le protocole transactionnel ne mentionne aucune concession effectuée par les parties. Certes, il est indiqué à la fin de l'article 4 que l'ancienne

directrice de cabinet « *renonce à toute action et instance* », mais ce renoncement ne constitue pas une concession de sa part car, aux termes de l'article 2052 du code civil, la transaction « *fait obstacle à l'introduction ou à la poursuite entre les parties d'une action en justice ayant le même objet* ».

30. Il en résulte qu'en concluant un protocole transactionnel avec son ancienne directrice de cabinet, M. X a méconnu les obligations fixées par l'article 2044 du code civil et l'article L. 423-1 du code des relations entre le public. Il reconnaît avoir commis une erreur de droit tout en invoquant à sa décharge l'existence d'un précédent, un protocole transactionnel ayant été conclu le 30 novembre 2018 avec une autre collaboratrice de cabinet sans avoir fait l'objet de remarques du comptable public ou des services de la préfecture chargés du contrôle de la légalité. Or, les objets des deux protocoles transactionnels ne sont pas comparables. Celui du 30 novembre 2018 mettait effectivement un terme à un litige né de la contestation par la collaboratrice de cabinet concernée de son licenciement, effectif le 1^{er} novembre 2018.

Sur le respect des obligations fixées par l'article L. 3213-5 du CGCT

31. M. X allègue que l'autorisation préalable du conseil départemental pour signer la transaction, exigée par l'article L. 3213-5 du CGCT, n'avait pas à être demandée, en raison de la liberté de mettre fin aux fonctions d'un collaborateur de cabinet reconnue à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984. Ce moyen est inopérant car les deux dispositions n'ont pas le même objet. La liberté de mettre fin aux fonctions, reconnue par la loi à l'autorité territoriale, ne permet pas de déroger au respect des procédures prévues par la législation ou la réglementation, comme celle relative au licenciement, que M. X aurait dû respecter étant donnée l'absence de démission de la part de Mme G. Le recours à une transaction ne pouvait avoir pour objet de procéder à la rupture des relations de travail, mais uniquement d'en aménager le cas échéant les modalités en cas de contestation et impliquait de respecter la condition prévue par la loi de demander au préalable l'autorisation du conseil départemental. Cette autorisation n'aurait pas eu pour objet d'autoriser que fût mis un terme aux fonctions de la directrice de cabinet, mais uniquement de consentir à la signature d'un protocole transactionnel.

32. M. X fait valoir par ailleurs qu'un précédent protocole transactionnel avait été conclu le 30 novembre 2018 dans les mêmes conditions, sans avoir fait l'objet d'alerte des services de l'État.

33. Le non-respect antérieur d'une obligation légale ne saurait justifier la commission d'une irrégularité similaire ultérieure. Surtout, s'agissant du protocole transactionnel conclu le 17 septembre 2019, l'attention du président du conseil départemental a bien été attirée sur la nécessité d'une délibération préalable de l'assemblée d'abord par la comptable publique, puis par la préfète du département. Alors que le président du conseil départemental aurait pu soumettre le protocole transactionnel à l'assemblée délibérante afin d'obtenir son approbation avant le versement de l'indemnité de 70 000 €, il a fait le choix de réquisitionner la comptable publique pour le paiement de celle-ci, alors que la préfète l'avait alerté sur le risque d'une annulation par le tribunal administratif du protocole transactionnel irrégulièrement conclu.

34. Il en résulte qu'en s'abstenant de soumettre préalablement le projet de protocole transactionnel à l'assemblée départementale, M. X a méconnu les obligations fixées par l'article L. 3213-5 du CGCT, en plus de celles fixées par l'article 2044 du code civil et l'article L. 423-1 du code des relations entre le public et l'administration. Il en découle que le premier élément de l'infraction relative à l'octroi d'un avantage à autrui, tenant à la méconnaissance des obligations, est bien constitué.

Sur le caractère injustifié de l'avantage octroyé

35. Aucun élément versé au dossier ne détaille les modalités de calcul de l'indemnité transactionnelle de 70 000 €, qualifiée à l'article 3 du protocole de « *globale, forfaitaire et définitive* ». En cette absence, « *l'ensemble des préjudices matériels et moraux au titre de la conclusion, de l'exécution et de la rupture* » qu'elle est censée compenser n'est pas précisé. (...)

37. S'agissant des sept années d'ancienneté de la directrice de cabinet, elles constituent l'un des éléments du calcul de l'indemnité de licenciement, en application des dispositions précitées de l'article 46 du décret du 15 octobre 1988 susvisé. Quant à la nature des fonctions exercées, celle-ci avait été prise en compte pour déterminer le montant de la rémunération de base (indice majoré de 885), qui constitue un autre élément de calcul de l'indemnité de licenciement. Il en résulte que ni l'ancienneté ni la nature des fonctions ne sauraient justifier le paiement d'une indemnité transactionnelle d'un montant supérieur à celui de l'indemnité de licenciement légalement due.

38. S'agissant de l'existence alléguée d'heures supplémentaires non rémunérées, la démonstration d'un service fait, qui n'aurait pas été payé, n'a pas été rapportée. Au contraire, selon les bulletins de salaire de l'ancienne directrice de cabinet recueillis au cours de l'instruction, celle-ci bénéficiait du versement d'une « *indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise* » à hauteur d'un montant mensuel de 1 882,56 €, déterminé notamment en fonction des sujétions particulières du poste. En outre, elle disposait d'un compte épargne temps susceptible d'être alimenté par les jours de congés annuels non pris, et aussi notamment par les jours de repos accordés en compensation d'astreintes ou d'heures supplémentaires. Comme indiqué aux points 13 et 16, elle a bénéficié en 2019 du paiement de 50 jours épargnés sur son CET (20 en février et 30 en septembre 2019) en plus de 2 jours de congés non pris. Il en résulte que le préjudice matériel qu'elle aurait subi du fait d'heures de travail non rémunérées n'est pas établi.

39. S'agissant d'éventuels préjudices moraux, aucun élément versé au dossier ne permet de considérer qu'ils étaient constitués au-delà de ce que l'indemnité de licenciement précitée avait vocation à indemniser.

40. S'agissant enfin de l'argument selon lequel la somme de 70 000 € ne serait pas disproportionnée par rapport aux montants d'indemnité spécifique de rupture conventionnelle versés par d'autres collectivités territoriales, la comparaison ne peut être faite. Non seulement le dispositif de la rupture conventionnelle n'était pas encore entré en vigueur quand la transaction a été conclue par le président du conseil départemental et l'ancienne directrice de cabinet, mais surtout, il ne s'applique pas à des contractuels recrutés pour une durée déterminée, comme les collaborateurs de cabinet d'une autorité territoriale.

41. Il résulte de ce qui précède qu'aucun élément ne justifie le versement à l'ancienne directrice de cabinet d'une indemnité transactionnelle, supérieure de 57 062,92 € au montant de l'indemnité de licenciement légalement due. Il en découle que le deuxième élément de l'infraction relative à l'octroi d'un avantage à autrui, tenant au caractère injustifié de celui-ci, est bien constitué.

Sur l'existence d'un préjudice pour la collectivité concernée

42. Le président du conseil départemental conteste l'existence d'un préjudice pour le département de la Haute-Saône pour les mêmes raisons que celles invoquées pour contester le caractère injustifié de l'avantage octroyé à son ancienne directrice de cabinet, et réfutées aux points 35 à 41 auxquels il est renvoyé. Il en résulte que comme le différentiel entre l'indemnité transactionnelle versée et l'indemnité de licenciement à laquelle elle aurait pu prétendre, soit 57 062,92 €, n'était pas dû, il est constitutif d'un préjudice pour le département de la Haute-Saône.

43. Le président du conseil départemental fait aussi valoir que si l'ancienne directrice de cabinet avait été licenciée, elle aurait pu prétendre, faute d'avoir retrouvé un autre poste, au versement d'une allocation de retour à l'emploi (ARE), qui aurait été à la charge du département de la Haute-Saône. Le non-recours à la procédure de licenciement aurait donc été une source d'économies pour le département.

44. En fait, il ressort des courriers de Pôle emploi envoyés les 18 et 19 septembre 2019 à l'ancienne directrice de cabinet que, même si elle n'a pas été licenciée, elle a pu bénéficier, à compter du 22 octobre 2019, d'une ARE d'un montant de 102,20 € par jour. Elle en a bénéficié au moins jusqu'à la prise d'activité, le 4 février 2020, de l'entreprise qu'elle a créée, et qui a été inscrite au répertoire des entreprises et des établissements. Comme les bulletins de salaire de janvier à septembre 2019 de l'ancienne directrice de cabinet mentionnent une cotisation de l'employeur à Pôle emploi, le versement de l'ARE a, *a priori*, été à la charge de la collectivité. En tout état de cause, les économies alléguées par le président du conseil départemental, qui auraient compensé, totalement ou en partie, le différentiel de 57 062,92 € entre l'indemnité transactionnelle versée et l'indemnité de licenciement potentiellement due, n'ont pas été établies. (...)

Sur l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect

46. Le président du conseil départemental conteste tout intérêt personnel direct ou indirect. Il fait valoir qu'il s'est contenté de mettre fin à une relation professionnelle, devenue difficile avec sa directrice de cabinet, et ce dans les meilleures conditions possibles pour elle, sans l'humilier, d'où le non-recours à un licenciement, et avec le versement d'une indemnité pour compenser la perte de rémunération. Il précise qu'il n'a jamais entretenu de relations personnelles avec son ancienne directrice de cabinet, ni quand elle était en fonctions, ni après. Il fait aussi valoir qu'il a eu le souci de préserver l'image du département et de sa présidence, afin de ne pas susciter chez ses autres collaborateurs un sentiment de crainte par rapport à d'autres départs forcés éventuels ni décourager des candidats potentiels. Il ajoute que, depuis qu'il préside le département, il a recruté sept directrices ou directeurs de cabinet successifs, qui sont restés en moyenne trois ans et demi, et qu'il n'en a licencié aucun.

47. Le président du conseil départemental affirme en outre que son ancienne directrice de cabinet ne l'a pas informé de son projet de se porter candidate aux élections municipales et sénatoriales de 2020 ni n'a sollicité son soutien. Il ajoute qu'il n'a pas participé à ses campagnes électorales ni manifesté un soutien quelconque à ses candidatures, et n'avait d'ailleurs aucun intérêt politique, direct ou indirect, à le faire. Enfin, il insiste sur le fait que son image a été utilisée à son insu par son ancienne directrice de cabinet dans le cadre de sa campagne sénatoriale.

48. Si l'intérêt politique, même indirect, n'est pas démontré par les éléments figurant au dossier, l'intérêt personnel indirect du président du conseil départemental est toutefois caractérisé par l'ancienneté de ses relations professionnelles avec son ancienne directrice de cabinet, soit une quinzaine d'années en intégrant la période au cours de laquelle cette dernière a été son assistante parlementaire. Leurs relations professionnelles ont par ailleurs perduré, car ils sont respectivement toujours président et vice-présidente de l'association dénommée « *Le Labo rural, méthode et audace* », qui avait été créée le 17 juillet 2019, soit quelques semaines avant la fin de fonctions de la directrice de cabinet.

49. Au surplus, le fait de vouloir préserver l'image de son ancienne directrice de cabinet, en ne la licenciant pas, et aussi l'image du département, ainsi que la sienne vis-à-vis de ses actuels ou futurs collaborateurs de cabinet, témoigne d'un intérêt personnel indirect moral. Il en résulte que le quatrième élément de l'infraction relative à l'octroi d'un avantage à autrui, tenant à l'existence d'un intérêt personnel, même indirect, est bien constitué.

50. Il résulte de ce qui précède que les quatre éléments constitutifs de l'infraction prévue, au moment des faits, à l'article L. 313-6 du CJF et, depuis le 1^{er} janvier 2023, à l'article L. 131-12 du CJF, sont réunis, et il convient, en conséquence, de considérer que l'infraction a bien été commise.

Sur l'imputation des responsabilités

51. L'infraction est imputable à M. X, président du conseil départemental de la Haute-Saône, qui a signé, le 28 août 2019, l'arrêté mettant fin aux fonctions de sa directrice de cabinet, après avoir été à l'initiative de la rupture de leurs relations professionnelles. Il a ensuite signé, le 17 septembre 2019, le protocole transactionnel lui octroyant une indemnité de 70 000 €, alors qu'il n'avait pas été autorisé à transiger par l'assemblée délibérante. Il a enfin engagé la dépense correspondant au versement de cette indemnité, alors qu'elle n'était pas due, et réquisitionné la comptable publique à deux reprises, les 3 et 19 décembre 2019, pour son paiement. (...)

[Amende de 9 000 €]

Commentaire : L'exercice du droit de réquisition du comptable public a pour effet de transférer la responsabilité de la régularité du paiement à l' élu ordonnateur de la dépense.

Cette affaire constitue le deuxième exemple d'un élu mis en cause dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, après CC, 31 mai 2023, *Commune d'Ajaccio*, Recueil p. 26.

Sur la qualité de justiciable d'un élu : CDBF, 5 juillet 2022, *Société publique de Mayotte*, Recueil p. 141, CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de La Réunion*, Recueil p. 181 ; CDBF, 26 mars 2021, *Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain*, Recueil p. 171, CDBF, 22 février 2018, *SIFPA de Saint-Pierre-et-Miquelon*, Recueil p. 173.

Pour la seconde fois, la Cour juge que l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié est constituée (article L. 131-12 du code des juridictions financières). Elle continue dans cet arrêt d'esquisser, après CC, 11 mai 2023, *Société Alpexpo*, Recueil p. 17 sa jurisprudence sur l'intérêt personnel indirect, confirmée en appel.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes.

Au titre de l'exécution d'un marché de travaux passé par un département, le prestataire avait conclu un contrat d'affacturage aux termes duquel les paiements devaient être effectués sur le compte d'un établissement bancaire identifié.

À la suite d'une fraude, il avait été créé, dans le système d'information du département, un nouveau tiers affactureur domicilié à l'étranger et le fraudeur avait transmis au département une fausse attestation d'affacturage. Par suite, l'ordonnateur de la collectivité avait émis six mandats, dont cinq au profit du fraudeur. Le fraudeur, usurpant l'identité d'un agent de l'établissement bancaire, avait informé le comptable mandataire de la libération des factures libellées au profit du tiers étranger. Un agent du département, agissant par délégation du directeur des finances alors en congé, avait signé le bordereau de mandats, qui fut payé par le comptable mandataire, après en avoir échangé au téléphone avec le payeur départemental, mais sans attendre la réponse de son correspondant de l'établissement bancaire.

La Cour a estimé que l'ordonnateur délégué, de même que le comptable mandataire, n'avaient pas procédé aux contrôles réglementaires requis et avaient méconnu les règles d'exécution de la dépense. D'une part, l'ordonnateur délégué aurait dû réagir, au vu du montant des mandats ainsi que de la domiciliation des paiements sur un compte bancaire étranger. D'autre part, le comptable mandataire avait été averti par sa hiérarchie du risque lié aux fraudes sur les virements, particulièrement sur des comptes à l'étranger et en période estivale. Il aurait dû ajuster ses contrôles en conséquence. La Cour a jugé que l'accumulation de ces négligences, ainsi que le montant élevé des paiements litigieux, étaient constitutifs d'une faute grave.

La Cour a estimé le montant du préjudice financier, non en fonction du montant payé par le département à l'affactureur, mais en le limitant strictement aux sommes payées à tort aux fraudeurs, imputable aux personnes mises en cause en raison des vaines tentatives opérées par l'ordonnateur de transiger avec l'affactureur légitime une fois les faits établis.

Le montant du préjudice financier a été qualifié de significatif, au vu du budget d'investissement du département, et en tenant compte des seuils retenus en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense.

La Cour a admis comme circonstances atténuantes, pour l'ordonnateur délégué comme pour le comptable mandataire, le fait que l'infraction avait été commise dans le cadre d'une escroquerie en bande organisée, avec usage de faux et blanchiment, ainsi que le contexte particulier dans lequel ils étaient intervenus (intérim ou période de congé).

La Cour a prononcé des amendes de 2 500 euros.

3 mai 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0715. – Département de l'Eure
LA COUR, (...)

Sur les faits et les éléments retenus dans la décision de renvoi du ministère public

13. Par courrier du 27 avril 2017, le département de l'Eure a notifié à la société de travaux publics L (société L) le lot 1 d'un accord-cadre pour la réalisation de travaux de voirie. La société L a précisé, dans le cadre prévu à cet effet à l'article 2 de l'acte d'engagement, qu'elle souhaitait procéder au nantissement du montant sur chaque bon de commande au fur et à mesure de leur émission. Le département a indiqué dans le courrier de notification du 27 avril 2017 avoir pris bonne note de cette demande.

14. Pour financer son activité, la société L avait préalablement conclu en mars 2015 un contrat d'affacturage avec l'établissement de crédit B, portant sur l'ensemble de ses créances nées d'opérations de construction de routes et d'autoroutes. Dans le cadre de ce contrat, conclu sans limitation de durée, la société L s'était engagée à ne pas conclure d'autre contrat d'affacturage sans l'accord préalable de l'établissement B. En application des articles L. 313-23 à L. 313-34 du code monétaire et financier, par courrier recommandé du 9 octobre 2017, l'établissement B a notifié au payeur départemental qui en a accusé réception le 11, la cession de créances professionnelles consentie à son bénéfice par la société L, s'agissant des créances liées à l'exécution du marché public précité.

15. Le contrat d'affacturage du 11 mars 2015, signé entre la société L et l'établissement bancaire B comportait dans ses conditions particulières, une « *mention de subrogation* », subrogation conventionnelle telle que définie par les articles 1249 à 1252 du code civil. Il y était stipulé que le client « *s'engage à porter sur ses factures une mention conforme au modèle suivant* : « cette facture a été cédée à [l'établissement bancaire B] dans le cadre d'un contrat d'affacturage. Pour être libératoire, son règlement doit être effectué selon les modalités ci-après : pour tout règlement par virement bancaire, sur le compte suivant de [l'établissement bancaire B] (...). Toute réclamation relative à cette facture devra être notifiée à [l'établissement bancaire B] ».

16. En exécution du marché, la société L a transmis, entre le 22 et le 30 juin 2018, six factures au département de l'Eure, réceptionnées par l'unité territoriale Ouest du département entre le 26 juin et le 11 juillet 2018. Elles comportaient toutes, dans un cartouche dédié aux modalités de paiement la mention suivante : « *pour être libératoire le règlement de cette facture doit être effectué directement à l'ordre de [l'établissement bancaire B] (...)* qui le reçoit par subrogation dans le cadre d'un contrat d'affacturage ».

17. Le 19 juillet 2018, une personne prétendant être un agent du « pôle finances » du département de l'Eure a pris contact par téléphone avec le comptable clients de la société L, afin d'obtenir copie de cinq factures émises au mois de juin 2018 « *dans le but de les mettre en paiement* ». Il a confirmé le lendemain cette demande par courrier électronique à destination de l'adresse générique de la société L, en utilisant le nom de domaine du département. Ce message comportait le numéro, la date et le montant de chacune des factures (...).

20. L'individu a, en outre, produit le 23 juillet à l'agent du département une « *attestation d'affacturage* », signée faussement du vice-président de la société L. Le 24 juillet à 11 h 54, l'agent du département lui a demandé par courrier électronique si le contrat d'affacturage avec l'établissement bancaire B était toujours en cours mais n'a jamais reçu de réponse.

21. À la même date, cet agent du département a demandé par courrier électronique au « *service comptabilité* » de l'unité territoriale avec copie à son responsable, la procédure à suivre pour la création d'un *tiers factor* domicilié dans une banque portugaise. Par courrier électronique du 25 juillet, ce même agent a informé le service comptabilité de la direction des finances du département de la création du tiers n° 72949 Z et lui a demandé de mettre le tiers Société L « *en tiers viré sur celui-ci* ».

22. Le 6 août suivant, l'ordonnateur a émis le bordereau de mandats n° 5094, d'un montant de 830 526,37 € comprenant les mandats n° 27800 à 27805. Ces six mandats étaient identiques aux six factures émises par la société L entre le 22 et le 30 juin 2018, à l'exception près du bénéficiaire pour les cinq factures les plus importantes.

25. Par courrier électronique également du 13 août 2018, M. X s'est adressé à l'agent du département chargé de la comptabilité « *marchés publics* », mettant en copie de ce message son propre supérieur hiérarchique, le payeur départemental, dont il était mandataire par procuration datée du 1^{er} mars 2018 : « *par ailleurs, j'ai une cession [établissement bancaire B] qui porte sur l'intégralité du marché. Or, certaines factures sont en affacturage avec la banque [Z] Je vais me rapprocher de la [banque B] pour obtenir une attestation permettant de libérer certaines factures au profit de la banque [Z]* ».

26. Par téléphone puis par courrier électronique du 14 août horodaté à 8 h 58, M. X a tenté en vain de joindre son correspondant au sein de la banque B, pour obtenir une attestation lui permettant de « *libérer* » les cinq factures en cause. Trois personnes étaient en copie de ce courrier électronique : le payeur départemental, l'agent responsable du service comptabilité du département de l'Eure et un agent de la direction générale des finances publiques (DGFIP) affecté au service de la dépense. Le correspondant au sein de la banque B était alors en congé, et aucun collaborateur de l'établissement de crédit n'avait accès à sa messagerie, ce qu'une enquête interne de la banque B a confirmé par la suite. M. X a reçu dans la matinée du 14 août un courrier électronique, horodaté à 1 h 18, émanant d'un individu se présentant comme « *chargé d'affaires* » de l'établissement bancaire, l'informant de la « *libération* » des cinq factures libellées au profit de « *Z* ».

27. Le 16 août, M. X a joint au téléphone le payeur départemental, alors en congé. S'il résulte de l'instruction que la question du paiement de ces mandats a été évoquée lors de cet échange, il n'est en revanche pas établi que le changement d'affactureur l'ait également été. Faisant suite à cette conversation, M. X a payé les mandats en cause, sans attendre la réponse de son correspondant au sein de l'établissement bancaire B,

par validation du bordereau de mandats le jeudi 16 août, pour un traitement le vendredi 17 août. Le règlement a eu lieu le lundi 20 août. (...)

Sur les méconnaissances des règles d'exécution des dépenses constitutives de fautes graves ayant entraîné un préjudice financier significatif

Sur le droit applicable

37. L'article L. 313-4 du CJF, applicable jusqu'au 31 décembre 2022 et invoqué à l'appui du réquisitoire introductif du 6 septembre 2022 susvisé disposait que « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1 (...)* ». Depuis le 1^{er} janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-9 du CJF, aux termes duquel « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. / Les autorités de tutelle de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont approuvé les faits mentionnés au premier alinéa, sont passibles des mêmes sanctions. / Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable* ». (...)

Les règles applicables aux ordonnateurs et à leurs services

40. En application du 1^{er} alinéa de l'article 10 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, dans les personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique, parmi lesquelles figurent les collectivités territoriales, les ordonnateurs prescrivent l'exécution des dépenses, l'article 11 du même décret précisant que les ordonnateurs « *constatent les droits et les obligations* » et « *engagent, liquident et ordonnancent les dépenses* ». Ils transmettent au comptable public compétent « *les ordres de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent* ». En vertu de l'article 12 du même décret, « *À raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* », en l'espèce les dispositions législatives susvisées du CJF.

41. En vertu de l'article D. 1617-19 du CGCT susvisé, les ordonnateurs locaux doivent produire toutes les pièces prévues dans la liste des pièces justificatives et uniquement celles-ci ; il ne leur est pas possible de substituer des justifications particulières autres que celles définies par cette liste.

Les règles applicables aux comptables et à leurs services

42. En vertu du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, alinéa 1^{er}, en vigueur au moment des faits, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics s'appliquait « *Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public (...)* » et ne faisait donc pas obstacle à ce qu'une faute commise par un comptable public puisse être appréhendée par la CDBF au titre des infractions prévues au titre 1^{er} du livre III du CJF.

43. En application de l'article 13 du décret du 7 novembre 2012 précité, « *Les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds (...) des personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}* », lequel article vise explicitement les collectivités territoriales, dont le département de l'Eure fait partie. L'article 18 du même décret prévoit que « *Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé : (...) 7° Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; 8° De la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ; (...) 10° Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités (...)* ». L'article 19-2^e) de ce décret précise que le comptable public est tenu d'exercer le contrôle, s'agissant des ordres de payer, du caractère libératoire du paiement. Aux termes de l'article 36 du même décret, « *Le paiement est libératoire lorsqu'il est fait au profit du créancier ou de son représentant qualifié (...)* ». L'article 19-2^d) du décret fait obligation au comptable public de contrôler la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20, ce dernier article précisant que ce contrôle porte notamment sur la certification par l'ordonnateur du service fait, l'exactitude de la liquidation et la production des pièces justificatives.

Les autres règles applicables aux ordonnateurs et aux comptables

44. Il résulte des dispositions du code général des impôts, en particulier des articles 289 et 242 nonies A de l'annexe 2 à ce code, que la modification d'une facture requiert préalablement son annulation, puis l'établissement d'une facture rectificative comportant la référence exacte à la facture initiale (date et numéro) et la mention expresse de l'annulation de celle-ci. (...)

46. Dans le cas de paiement à un affactureur, il résulte des annexes I et F du CGCT précisées par l'instruction GCP 16-0008 du 28 avril 2016 que sont requises :

- dans le cadre d'une cession de créance *stricto sensu*, les « *pièces justificatives prévues aux rubriques 41711 et 417121, pièces 1 et 4* », à savoir, pour un marché public, outre les « *pièces communes* », les pièces suivantes : « *exemplaire unique du marché (...)* revêtu d'une mention indiquant que la pièce est délivrée en unique exemplaire, en vue de la cession, ou certificat de cessibilité ; notification de la cession, par lettre recommandée avec avis de réception ; le cas échéant, attestation de l'établissement de crédit établissant que la cession ne fait pas obstacle au paiement direct de la partie sous-traitée » (...)

- dans le cadre d'une subrogation, les « *pièces justificatives du paiement des marchés selon les modalités de présentation de la dépense par l'ordonnateur* » et la « *mention subrogative réglementaire portée sur la demande de paiement (mémoire, facture, situation de travaux (...)) dans les conditions fixées à l'annexe F/A* » de l'annexe I du CGCT.

Sur la qualification juridique des faits au regard de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières

Méconnaissance des règles d'exécution des dépenses

L'établissement et la signature du bordereau de mandats par l'ordonnateur (...)

56. Dès lors, les incohérences retracées ci-dessus entre les pièces justificatives jointes à l'appui du bordereau de mandats et l'accumulation de négligences, témoignent d'une défaillance dans les contrôles dont avait la charge M. Y, ordonnateur délégué au moment des faits. Ces manquements ont entraîné la création dans le système d'information d'un faux créancier puis des paiements indus et constituent une infraction aux règles d'exécution des dépenses du département. (...)

Le paiement du mandat par le comptable

57. Le poste comptable disposait, en ce qui concerne le département de l'Eure, d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense pour l'exercice 2016, seul plan fourni par la paierie départementale. Ce plan spécifiait un contrôle total *a priori* des marchés à suivi exhaustif et des marchés à suivi non exhaustif pour les paiements supérieurs à 13 000 €. Le paiement des mandats en cause dans la présente affaire rentre dans le cadre des marchés à suivi exhaustif *a priori* nécessitant une vigilance accrue de la part du comptable mandataire M. X. (...)

La notification de la cession de créances (...)

63. Intitulée « *Contrôles du comptable public du caractère libératoire du paiement en cas d'affacturage* », la fiche n° 6 du kit mentionné au point 35 « *Vigilance escroquerie aux virements frauduleux* » expose que, afin de s'assurer du caractère libératoire du paiement :

- en cas d'affacturage sous forme de subrogation conventionnelle, le comptable doit vérifier que la mention de subrogation figurant sur la facture est complète et conforme à la formule précitée,

- en cas d'affacturage sous forme de cession de créances dites « *Daily* », le comptable doit vérifier que l'affactureur a bien fait figurer sur la facture, dans le cadre de la notification, la mention obligatoire prévue à l'article R. 313-16 du code monétaire et financier, à savoir « *la créance relative à la présente facture a été cédée à ... (indication du cessionnaire) dans le cadre des articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier. Le paiement doit être effectué par chèque, traite, billets, etc. établi à l'ordre de (nom de la société d'affacturage ou de son mandataire) ... et adressé à ... ou par virement au compte n° ... chez ...* ». (...) »

65. Au demeurant, M. X ne conteste pas que le transfert d'une créance à un affactureur par cession de créance requière une notification de la cession par le nouveau cessionnaire au comptable assignataire. Mais force est de constater que M. X n'a pas accompli les diligences de contrôle tant auprès de la société L titulaire du marché qu'auprès de la supposée nouvelle société d'affacturage « Z ».

Les incohérences entre pièces justificatives

66. M. X ne pouvait pas ne pas constater que, dans le bordereau, trois des factures figuraient en double, l'une des versions mentionnant comme bénéficiaire l'établissement bancaire B et l'autre « Z ». Autre incohérence, une sixième facture, celle dont le montant était le plus faible, demeurait destinée au factor B. Cette dernière facture est datée du 30 juin 2018, soit postérieurement au contrat d'affacturage supposé signé le 13 juin précédent avec « Z », selon les termes de « l'attestation » du 23 juillet 2018. (...)

L'identité et la domiciliation du second affactureur et de sa banque

69. Les cinq factures et l'attestation litigieuses mentionnaient comme affactureur, au lieu de l'établissement bancaire B, opérateur connu sur le territoire national, « Z », sans autre précision sur cette personne ou cet organisme, domicilié à l'étranger (Portugal) ainsi que sa banque dont le nom n'était au demeurant pas indiqué sur le cartouche des factures mais seulement sur « l'attestation ». M. X aurait pour le moins dû avoir un doute sérieux sur l'identité de l'affactureur et, dès lors, conformément aux prescriptions de contrôle édictées par la DGFIP, procéder à l'ensemble des vérifications auprès de l'affactureur et de la société L, afin de s'assurer qu'il libérait les sommes au bon créancier. (...)

Sur la gravité de la faute

75. La signature des actes pour lesquels M. Y avait reçu délégation par arrêté du 18 juillet 2017 ne pouvait être considérée comme simplement formelle et engageait sa responsabilité. À ce titre les allégations, contraires à l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 précité, selon lesquelles l'obligation de vérifier l'identité du créancier serait « beaucoup moins stricte » pour l'ordonnateur que pour le comptable et selon lesquelles l'ordonnateur ne commettrait pas de faute grave lorsqu'il n'identifie pas le bon créancier, ne peuvent qu'être rejetées. Bien au contraire, le contrôle de la création d'un nouveau créancier dans le système d'information est déterminant pour la préservation des intérêts de la collectivité. Les fonctions du comptable public dans ce domaine n'exonèrent nullement l'ordonnateur de son devoir de vérifier la validité de la créance, notamment par les pièces à l'appui, ce qui n'a manifestement pas été fait en l'espèce. (...)

78. Compte tenu de l'ensemble des éléments susmentionnés et de l'importance des sommes mandatées à tort, l'infraction aux règles de contrôle de la dépense par la signature commise par l'ordonnateur délégué est constitutive d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du CJF.

79. S'agissant du comptable mandataire M. X, l'ensemble des défaillances dans le contrôle des pièces justificatives, dont il devait s'assurer de la conformité et de la pertinence spécifiquement et de manière exhaustive au vu du plan de contrôle hiérarchisé de la défense, constitue en soi une faute grave. (...)

82. En outre, ces défaillances s'inscrivent dans un contexte particulier de mises en garde par la DGFIP pour prévenir ce type de fraude, alertes non prises en compte au cas d'espèce. (...)

88. Dès lors, dans un contexte de recrudescence des faux ordres de virement et de mises en garde répétées émanant de la DGFIP et relayées par la DDFIP, en exécutant les paiements litigieux d'un montant élevé (791 023,88 €) au préjudice du département de l'Eure, M. X a commis une série de négligences et a manqué à une obligation élémentaire de vigilance, infractions constitutives d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

Sur le préjudice financier significatif

89. Par le jugement susmentionné du 23 septembre 2021, le département de l'Eure a été condamné à verser à l'établissement bancaire B la somme de 791 023,88 € au titre des 5 factures émises entre le 22 et 30 juin 2018, à laquelle se sont ajoutés les intérêts moratoires au taux d'intérêt majoré et une somme de 200 € au titre de l'indemnité forfaitaire de recouvrement. Les intérêts moratoires ont été liquidés à la somme de 229 458,84 €. Le 2 décembre 2021, le département de l'Eure s'est acquitté de sa dette en mandant la somme de 1 020 682,72 € au profit de l'établissement bancaire B.

90. Si la perte financière totale du département correspond bien au montant des paiements indus augmentés des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire de recouvrement, le préjudice financier résultant directement des fautes graves commises successivement par l'ordonnateur délégué puis par le représentant du payeur départemental se limite aux seuls paiements non libératoires, à hauteur de 791 023,88 €. En effet, les surcoûts (intérêts moratoires et prime de recouvrement), bien que liés à ces fautes, sont imputables à la stratégie adoptée ultérieurement par le département, notamment la tentative peu réaliste de transaction avec le factor B puis le jugement défavorable du tribunal administratif de Rouen du 23 septembre 2021.

91. Au [regard du] budget du département, qui s'établissait en 2018 à 677 M € de dépenses exécutées, dont 161 M € de dépenses d'investissement, le préjudice financier est significatif, comme l'illustrent au demeurant les seuils retenus en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense.

Sur les circonstances

92. Constitue une circonstance atténuante pour MM. Y et X le contexte de l'escroquerie, commise en bande organisée, avec établissement et usage de faux et blanchiment : factures falsifiées identiques, à l'exception du cartouche, en tout point aux factures originales, grâce aux informations données aux escrocs par les services de l'ordonnateur et par la société L ; fausse « attestation d'affacturage » et courriers électroniques frauduleux. En particulier, les adresses des courriers électroniques des escrocs comportaient le nom de domaine de l'organisme dont ils se prévalaient.

93. Constitue une circonstance atténuante pour M. Y le fait qu'il n'exerçait qu'à titre d'intérim, pendant les congés de son supérieur hiérarchique, les fonctions au titre desquelles il a été mis en cause.

94. Constituent des circonstances atténuantes pour M. X les défaillances dans l'organisation du poste comptable, en particulier le non-respect des principes de contrôle interne. Ces difficultés organisationnelles, en période de congé, ont pu contribuer aux erreurs commises par M. X. (...)

[Amendes de 2 500 €]

Commentaire : La Cour a mis en cause la responsabilité du gestionnaire public pour défaut de contrôle du caractère libératoire du paiement, un manquement qui relevait de la seule responsabilité du comptable sous le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP). Dans le cadre du nouveau régime, le juge peut désormais retenir à la fois la responsabilité du comptable et celle de l'ordonnateur, condamnés en l'espèce à des peines identiques.

Sur l'appréciation de la notion de préjudice et de son caractère significatif, voir CC, 24 novembre 2023, *Caisse de crédit municipal de Bordeaux*, Recueil p. 38.

Sur l'établissement de l'infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et à la faute grave de gestion (art. L. 131-9), voir CC, 24 novembre 2023, *Caisse de crédit municipal de Bordeaux*, Recueil p. 38, CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 111.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel.

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi.

Cinq cadres dirigeants ou supérieurs d'une société détenue à 100 % par l'État, initialement poursuivis devant la Cour de discipline budgétaire et financière, étaient renvoyés devant la Cour des comptes pour des infractions relatives au non-respect des prérogatives du contrôle général économique et financier (CGEFI), au non-respect des prérogatives du conseil d'administration, à des manquements aux règles d'exécution des recettes et des dépenses, à l'engagement de dépenses sans pouvoir ou délégation et à des manquements aux règles de la commande publique.

Sur la procédure, la Cour a jugé que le procureur général avait pu à bon droit modifier, dans sa décision de renvoi, certaines des irrégularités soulevées dans le réquisitoire ou à l'issue de la phase d'instruction.

S'agissant, sur le fond, du non-respect des prérogatives du CGEFI, deux cadres étaient renvoyés devant la Cour au motif de l'absence d'avis préalable du CGEFI sur des protocoles transactionnels conclus au bénéfice d'agents, dont les montants dépassaient le seuil à partir duquel cette consultation était obligatoire. La Cour a estimé que l'infraction réprimée par le 2° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières (CJF) était constituée. Elle a estimé que des échanges oraux ne pouvaient valoir avis formel du CGEFI. Elle a également estimé que ni le fait que la transaction n'ait été réalisée que partiellement, ni la bonne foi, ni le fait que cette transaction aurait épargné à la société un risque contentieux coûteux ne constituaient des éléments exonérateurs de leur responsabilité. De plus, les améliorations apportées au processus de contrôle du CGEFI, les défis économiques auxquels était confrontée la société ou encore l'absence de préjudice étaient sans incidence sur la réalité des infractions commises. En revanche, la Cour a estimé que l'infraction réprimée par le 2° de l'article L. 131-13 du CJF n'était pas constituée s'agissant de revalorisations salariales, dès lors que le contrôle n'était obligatoire qu'en ce qui concernait les cadres dirigeants.

S'agissant du non-respect des prérogatives du conseil d'administration, la Cour a estimé que l'infraction prévue au 2° de l'article L. 131-13 du CJF n'était pas constituée, le contrôle exercé par le conseil d'administration ne pouvant être assimilé à un contrôle budgétaire.

En revanche et s'agissant de l'engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation, la Cour a estimé que la commande auprès d'un même fournisseur au-delà du plafond réglementaire constituait l'infraction réprimée par le 3° de l'article L. 131-13 du CJF.

Par ailleurs, la Cour a considéré que les manquements suivants caractérisaient une faute grave de gestion : l'absence de passation d'accords-cadres pour des achats répétitifs, l'absence de mise en concurrence adaptée pour des commandes d'un montant total sur quatre ans de 71 084 € et l'absence de commandes en forme écrite de plusieurs achats entre 6 591 € et 396 928 €. Toutefois, la Cour a estimé que la méthode d'une extrapolation de constats, à partir d'un seul marché, à tout ou partie des marchés d'une autre période et conclu pour un périmètre de commandes différent, afin de déterminer l'existence d'un préjudice financier était contestable, d'autant plus que les contrôles d'achats sur lesquels cette extrapolation reposait étaient peu sûrs et prêtaient à contestation. Ainsi, la Cour a jugé que, faute de preuve convaincante du préjudice financier, l'infraction réprimée par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières n'était pas constituée.

Enfin s'agissant d'agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de l'organisme, la Cour a estimé que faute de pouvoir établir qu'ils avaient causé un préjudice financier, notamment par extrapolation à partir de marchés, l'infraction réprimée par l'article L. 131-10 du code des juridictions financières n'était pas davantage constituée.

Sur l'imputation des responsabilités et l'appréciation des circonstances, la Cour a en outre rappelé que l'ignorance de « bonne foi » d'une règle applicable ne permettait pas d'exonérer de sa responsabilité un agent compétent pour engager des dépenses.

La Cour a prononcé des amendes de 1 000 à 5 000 euros.

21 juin 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0793. – France Médias Monde (FMM)

LA COUR, (...)

Sur les infractions relatives au non-respect des prérogatives du Contrôle général économique et financier (CGEFI)

Sur les textes applicables

13. Le fait d'engager une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses constitue une infraction définie par l'article L. 313-1 du code des juridictions financières jusqu'au 31 décembre 2022 ; elle est maintenue en matière de contrôle budgétaire à compter du 1^{er} janvier 2023 par l'article L. 131-13-2° du même code.

14. L'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que « L'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1^{er} crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire. »

15. Compte tenu de la rédaction des articles L. 313-1 et L. 131-13-2° du code des juridictions financières qui fait grief, expressément, à toute personne ou justiciable qui engage la dépense et de la nécessité, en la matière, de donner l'interprétation la plus stricte de l'infraction, seul le signataire de l'acte litigieux peut être retenu comme susceptible d'avoir commis l'infraction.

16. Il ressort des dispositions combinées du décret n° 55-733 du 26 mai 1955, de l'arrêté du 29 mars 2013 et de la note du 14 avril 2013, susvisés, qu'au sein de France Médias Monde, à la date des faits en cause, devaient être soumis à l'avis préalable du CGEFI les projets de contrats de recrutement assortis d'une rémunération égale ou supérieure à 85 000 € en montant brut annuel ou à 8 000 € en montant brut mensuel pour les contrats inférieurs à un an, les projets de revalorisations salariales, autres que les revalorisations résultant de l'application de mesures automatiques ou générales, relatives aux cadres dirigeants, les projets d'accords transactionnels faisant suite à un licenciement, assortis du versement d'un total d'indemnités égal ou supérieur à 85 000 €.

17. Il en résulte également que l'avis devait précéder la décision, au sens où elle est devenue juridiquement irréversible ; que la demande d'avis devait être signée de la personne compétente pour prendre la décision et être accompagnée d'un dossier complet.

Sur les ruptures de contrats de travail

18. Il résulte des règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses, notamment, que devait être soumis à l'avis préalable du CGEFI « *tout projet de rupture d'un contrat de travail assorti d'une transaction dont le montant total (indemnité conventionnelle et transactionnelle) est égal ou supérieur à 85 000 €.* » (...)

En ce qui concerne Mme S...

26. Licenciée le 12 novembre 2014, Mme S... a perçu un montant d'indemnités de 59 075,25 €. Le Conseil des prud'hommes lui a attribué une somme complémentaire de 40 000 € qui, ajoutée au premier versement, a porté le montant à percevoir au-delà du seuil de 85 000 €. Mme S... ayant formé appel, une transaction a été conclue, le 25 juillet 2016, lui accordant une indemnité de 62 000 €, plus élevée que celle accordée par ledit Conseil.

27. Mme Z, signataire du protocole, fait valoir que le montant initialement versé et le montant accordé par la transaction, qui comprend la somme attribuée par les prud'hommes, sont tous deux inférieurs à 85 000 € et que la transaction a évité que Mme S... obtienne, en appel, le montant qu'elle réclamait, montant plus de deux fois supérieur à ce qu'elle a obtenu. Elle souligne que le CGEFI a été informé, que celui-ci n'a pas demandé à être consulté formellement, que l'immixtion excessive de ce dernier dans la gestion courante était cause d'incertitudes. Elle soutient que sa bonne foi et les améliorations enregistrées dans le processus de consultation du CGEFI valent circonstances exonératoires.

28. Il est établi et non contesté que le CGEFI n'a pas été consulté et que le montant total de l'indemnité versée à Mme S... dépasse 85 000 €. Une part de cette indemnité ne résulte ni de l'application de la loi ni de l'application d'une décision de justice. Il résulte de ce qui précède qu'ainsi ont été méconnues les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ; que Mme Z, signataire de la convention, valant engagement de la dépense, a donc commis l'infraction prévue successivement par les articles L. 313-1 et L. 131-13-2 du code des juridictions financières. (...)

Sur le recrutement du directeur technique et des systèmes d'information (DTSI)

39. Comme déjà précisé, il résultait des règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses au sein de France Médias Monde à la date des faits que, « *tout projet de recrutement (en externe ou en interne) assorti d'une rémunération, tous éléments inclus, égale ou supérieure à 85 000 €* » devait être soumis à l'avis préalable du CGEFI.

40. Le procureur général renvoie devant la Cour des comptes, pour avoir contrevenu à cette règle, sur le fondement des articles L. 313-1 puis L. 131-13-2° du code des juridictions financières, M. Y pour avoir signé le contrat de recrutement de M. FN..., recruté comme DTSI le 12 février 2018 avec une rémunération de 130 000 €, complétée par une part variable de 20 000 €.

41. M. Y fait valoir qu'il a consulté oralement le CGEFI et que celui-ci a émis un avis sur le recrutement de M. FN... le 19 juillet 2018. Il estime que sa bonne foi et l'absence de préjudice financier, comme l'intérêt de ce recrutement pour la société France Médias Monde valent circonstances exonératoires.

42. En premier lieu, et contrairement à ce qu'affirme M. Y, la lettre du CGEFI du 19 juillet 2018 ne saurait tenir lieu d'avis préalable. Elle fait suite à une transmission de dossier du 9 juillet en réponse à une demande du CGEFI du 20 mars. Le CGEFI y indique que, avant même tout contact verbal avec lui, une offre écrite avait été faite à M. FN... qui valait engagement de dépense. Il constate la violation des règles relatives au contrôle financier.

43. La bonne foi avec laquelle M. Y croyait que des échanges oraux suffisaient à porter l'avis préalable du CGEFI, l'absence de préjudice financier et les qualités de M. FN... ne sont pas des éléments exonératoires de la responsabilité de M. Y. En effet, les règles relatives au contrôle budgétaire en matière de gestion des ressources humaines sont suffisamment formalisées pour qu'un agent de l'organisme compétent pour engager les dépenses se doive de les connaître, la note du 4 avril 2013 ne laissant aucun doute sur le fait que la demande d'avis doit être écrite. Eu égard au fait que le visa du contrôleur financier constitue un élément justificatif de la dépense, aux termes de l'article 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique alors en vigueur, un agent de l'organisme compétent pour engager les dépenses se devait de les connaître.

44. La constitution de l'infraction prévue par l'article L. 131-13-2° n'est pas soumise à l'existence d'un préjudice. Les qualités professionnelles de M. FN... sont indifférentes à la cause. Il peut également être relevé que M. FN... a été recruté sur le poste qui venait d'être libéré par M. TL... bénéficiaire d'un congé sabbatique, pour l'accord duquel le CGEFI n'aurait pas non plus été consulté et qu'il a bénéficié d'une reconnaissance d'ancienneté qui n'était pas de plein droit et que le CGEFI qualifie d'avantage injustifié et de libéralité.

45. Il résulte de ce qui précède que les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ont été méconnues ; que M. Y, signataire du contrat de travail, valant engagement de la dépense, a donc commis l'infraction prévue successivement par les articles L. 313-1 et L. 131-13-2 du code des juridictions financières. (...)

Sur la responsabilité de Mme X

75. Mme X est renvoyée devant la Cour des comptes pour avoir directement participé, par ses agissements comme par ses abstentions, à la commission de l'infraction définie à l'article L. 131-13-2 du CJF pour l'ensemble des faits qui précèdent, compte tenu de son degré d'implication directe dans certains des manquements et de négligences graves et répétées dans l'exercice des pouvoirs de contrôle et de surveillance de la société France Médias Monde qui étaient les siens, s'agissant plus particulièrement de l'organisation de ses services en relations avec le CGEFI.

76. Mme X conteste que l'on puisse lui faire grief d'un manque d'organisation des circuits de transmission au CGEFI au titre d'une mission générale de pilotage, d'organisation et de contrôle de la société. Elle rappelle que tant l'article L. 313-1 que l'article L. 131-13-2 visent uniquement les personnes qui ont engagé une dépense. Elle soutient qu'élargir cette prévention au défaut de surveillance méconnaîtrait les principes constitutionnels de légalité de la peine et de responsabilité personnelle. Elle conteste également que le procureur général puisse appliquer à une société privée des principes de la fonction publique en la rendant responsable des actes de ses subordonnés. Plus généralement, elle souligne que cette responsabilité générale du supérieur hiérarchique serait incompatible avec le principe d'autonomie et de responsabilisation des agents publics. Au surplus, et contrairement à ce qu'allègue le procureur général, elle fait valoir qu'elle n'a pas fait preuve de négligences graves et répétées dans l'exercice de son pouvoir de contrôle, qu'elle a toujours réagi aux saisines du CGEFI et qu'elle a toujours pris ces dernières en compte.

77. Comme le soutient Mme X l'infraction codifiée successivement aux articles L. 313-1 puis L. 131-13-2 vise les seules personnes qui ont engagé une dépense. Il est suffisamment établi que Mme X n'a engagé aucune des dépenses ci-dessus examinées.

78. En conséquence, Mme X doit être renvoyée des fins de la poursuite en ce qui concerne la commission de l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-1 puis L. 131-13-2 du code des juridictions financières. (...)

Sur une infraction relative au non-respect des prérogatives du conseil d'administration (...)

Sur les moyens des défendeurs (...)

90. Il est constant que le réquisitoire vise l'infraction prévue par les articles L. 313-3 puis L. 131-13-3° du code des juridictions financières et la décision de renvoi les articles L. 313-1 puis L. 131-13-2. Cependant, le procureur général est en droit, au vu des éléments de l'instruction portant, ainsi qu'en disposent les articles L. 142-1-4 et R. 142-2-2 du code des juridictions financières, sur les faits et les pièces figurant au réquisitoire, de modifier, dans sa décision de renvoi devant la Cour, la qualification des irrégularités initialement retenues dans son réquisitoire ; ces griefs ont été communiqués à Mme X et M. Y et les a mis à même de présenter leurs observations, ce qu'ils ont d'ailleurs fait ; il y a donc lieu d'écarter la violation alléguée des droits de la défense et du principe du contradictoire. (...)

Sur la constitution de l'infraction

95. Le procureur général soutient que ce défaut de consultation est de nature à constituer l'infraction prévue par les articles L. 313-1 puis L. 131-13-2° du code des juridictions financières, au motif que la consultation du conseil d'administration vaudrait contrôle budgétaire sur l'engagement des dépenses.

96. À la date des faits, l'article L. 313-1 mentionnait « *les règles du contrôle financier* » qui étaient définies, en ce qui concerne les organismes relevant de l'État et pour la période concernée, par le décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État. Il ressort de son article 5 que le contrôle économique et financier de l'État sur les entreprises où l'État détient plus de 50 % du capital est, dans l'état des textes, un contrôle externe exercé par des missions de contrôle auquel le défaut de consultation du conseil d'administration de la société ne saurait être assimilé.

97. Subsidiairement, il résulte de l'article 220 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique que « *Les organismes sont assujettis à un contrôle budgétaire, sur pièces et sur place, dans des conditions fixées, pour chaque organisme ou catégorie d'organisme, par un arrêté du ministre chargé du budget et du ministre de tutelle. Lorsque le contrôle budgétaire concerne des organismes qui étaient, antérieurement à la parution des arrêtés mentionnés au présent article, soumis aux dispositions du décret du 26 mai 1955 susvisé, ces organismes peuvent mettre à la disposition des autorités chargées du contrôle budgétaire les moyens nécessaires à l'exercice de leurs missions* ».

98. Il s'en déduit que le conseil d'administration de la société ne saurait assurer un contrôle budgétaire, au sens de ce qui précède.

99. En conséquence, il y a lieu de relaxer Mme X et M. Y des fins de la poursuite en ce qui concerne la commission de l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-1 puis L. 131-13-2° du code des juridictions financières. (...)

Sur l'engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet (...)

Sur le respect du contradictoire et des droits de la défense (...)

123. Le réquisitoire vise, pour ce qui concerne les achats de la société France Médias Monde, les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 puis L. 131-9 et L. 131-12 du code des juridictions financières. La décision de renvoi se réfère aux articles L. 313-3 puis L. 131-13 du même code. Cependant, le procureur général est en droit, au vu des éléments de l'instruction portant, ainsi qu'en disposent les articles L. 142-1-4 et R. 142-2-2 du code des juridictions financières, sur les faits et les pièces figurant au réquisitoire, de modifier, dans sa décision de renvoi devant la Cour, la qualification des irrégularités initialement retenues dans son réquisitoire ; ces griefs ont été communiqués à Mme Z et à M. A qui ont été à même de présenter leurs observations. Il y a donc lieu d'écarter la violation alléguée des droits de la défense et du principe du contradictoire. Au surplus, la question de l'habilitation de la mise en cause à engager des commandes a été posée à Mme Z dans le questionnaire qui lui a été adressé le 22 juin 2022 et elle y a répondu le 9 septembre 2022. Dès lors, il n'apparaît pas que le principe du contradictoire ni les droits de la défense aient été méconnus. (...)

Sur des achats irréguliers ayant causé un préjudice financier significatif à la société France Médias Monde (...)

Sur les faits et les poursuites

En ce qui concerne la faute grave

153. Considérant qu'il est établi et non contesté que les règles de la commande publique s'appliquent à la société France Médias Monde, la décision de renvoi relève qu'il appartenait à la société France Médias Monde de passer pour des achats répétitifs, après avoir estimé ses besoins, des accords-cadres dont la durée maximale est de 4 ans, soumis à une procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence pour les commandes d'un montant total sur 4 ans de 19 121 283 €, passées à diverses entreprises, désignées dans la décision de renvoi. Elle relève, de même, qu'auraient dû faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence adaptée les commandes d'un montant total sur 4 ans de 717 084 €, passées à diverses entreprises, dénommées dans la décision de renvoi. Elle estime également que diverses commandes homogènes auraient dû être regroupées en une prestation unique, sans les scinder entre fournisseurs.

154. La décision de renvoi relève, de même, que les achats effectués aux sociétés TO... en 2016 (396 928 €), SE... en 2017 (6 591 €), DR... (98 469 €) et TG... (245 190 €) en 2018 et WP... en 2016 (129 099 €), 2017 (133 097 €), 2018 (96 467 €) et 2019 (149 974 €) auraient dû être faire l'objet de commandes en forme écrite et ne l'ont point été. Elle relève enfin que les achats signalés ci-avant comme ayant dû faire l'objet d'une procédure de passation formalisée ou adaptée auraient également dû être soumis pour avis à la commission interne des marchés de la société France Médias Monde, et ne l'ont point été.

155. Le procureur général conclut que l'ensemble des violations répétées mentionnées ci-avant caractérise une faute grave de gestion et en fait porter la responsabilité à Mme X, comme présidente directrice générale, et à M. Y, comme directeur général délégué, chargé du pôle ressources. (...)

Sur les moyens de Mme X et M. Y

En ce qui concerne les contestations des analyses des achats retenus par la décision de renvoi (...)

Sur LN...

180. Contrairement à ce que soutiennent les défendeurs, le montant estimé de l'accord-cadre conclu en 2022 s'élève bien à 470 000 €. Cette estimation repose sur les consommations de 2018 à 2021, ou réputées telles, telles qu'elles apparaissent sur la fiche analytique des offres. Si cette estimation est effectivement inférieure de 235 000 € aux dépenses de la période 2016-2019, elle ne permet pas d'en déduire un préjudice qui résulterait de la méconnaissance, sur la période antérieure, des règles de la commande publique. Les offres de l'accord cadre sont établies sur des véhicules sans option et avec une consommation théorique fixée par la société France Médias Monde pour permettre une meilleure comparabilité des propositions. Il en résulte que l'on ne peut comparer de façon pertinente ces données théoriques avec les consommations réelles de la période antérieure. Cette comparaison est d'autant moins pertinente qu'ainsi que le font valoir les défendeurs, la société France Médias Monde a réduit son parc et le niveau de gamme des véhicules par rapport à la période antérieure.

En ce qui concerne la contestation de la méthode par extrapolation

181. Le principe même d'une extrapolation de constats sur un marché à tout ou partie de l'ensemble des marchés conclus par la société France Médias Monde pour déterminer un préjudice est contestable et cela d'autant plus que les contrôles d'achats sur lesquels cette extrapolation repose sont peu sûrs et prêtent à contestation.

182. Il résulte de ce qui précède que si les manquements relevés par le ministère public au respect des règles de la commande publique constituent des fautes graves, le préjudice qui en résulterait n'a pas été établi de façon certaine. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner son caractère significatif, il y a lieu de relaxer Mme X et M. Y des fins des poursuites. (...)

Sur la faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif à la société France Médias Monde par des agissements manifestement incompatibles avec ses intérêts (...)

Sur les faits et les poursuites

184. Les faits sont repris des griefs précédemment examinés : méconnaissance des prérogatives du CGEFI, méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration, réintégration de M. TL..., en raison d'un défaut de surveillance et de l'approbation des actes de cette affaire, méconnaissance délibérée et répétée des règles de la commande publique, achat sans publicité ni mise en concurrence, ayant entraîné un préjudice, défaut de surveillance de la bonne application du guide des achats, défaut de mise en œuvre de l'organisation et de l'outil informatique, défaut de formalisation des délégations, non prise en compte des alertes et recommandations des organes de contrôle externe (IGF et CGEFI).

185. La décision de renvoi fait grief à Mme X et à M. Y, au titre de leur qualité de décideur dans les domaines concernés par les manquements, d'avoir manqué à leur devoir d'organisation des services ainsi qu'à leur devoir de surveillance de leurs subordonnés, et d'être, par négligences ou omissions répétées, responsables des faits en cause.

186. Selon la décision de renvoi, ces faits ont, pris dans leur ensemble, causé un préjudice financier significatif à la société France Médias Monde, constitué par les défauts en matière de commande publique, pour 1,66 M €, et par le coût de la rupture conventionnelle de M. TL..., pour 136 000 €. Ce préjudice financier est estimé significatif en valeur absolue, s'agissant au surplus d'une entreprise à l'équilibre financier précaire et bénéficiant de subventions publiques annuelles de 1,5 à 2 M €. (...)

En ce qui concerne les faits reprochés (...)

Sur la non-prise en compte des alertes

202. La décision de renvoi fait grief à Mme X et M. Y de n'avoir pas tenu suffisamment compte des alertes sur les insuffisances des procédures de l'achat public résultant d'un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et de rapports internes et, plus généralement, de celles du contrôle général économique et financier (CGEFI), pour ce qui est, principalement, des mesures relatives au personnel. Les défenseurs contestent ce constat et affirment que les alertes ont été prises en compte.

203. Si le détail des alertes internes alléguées n'est pas précisément établi, par la décision de renvoi, il est constant que la mise en œuvre des réformes consécutives aux alertes de l'IGF et la prise en compte des prérogatives du CGEFI ont été très lentes. Il a, par exemple fallu 10 ans à la société France Médias Monde pour mener à bien la réforme de sa fonction achats. En tout état de cause, à défaut qu'un préjudice financier en résultant soit prouvé, l'infraction n'est pas constituée.

204. En conclusion, il ressort de ce qui précède que les griefs portés par la décision de renvoi ne suffisent pas à constituer, quand bien même on regrouperait l'ensemble des manquements, l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-7-1 puis L. 131-10 du code des juridictions financières. (...)

[Amendes de 5 000 € pour le directeur général délégué, 2 000 € pour la directrice des ressources humaines, 1 000 € pour un directeur et relaxe pour la présidente directrice générale]

Commentaire : Il s'agit du premier arrêt où la chambre du contentieux se prononce sur le moyen tiré de la faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique (article L. 131-10 du CJF) et sur l'application du 2° de l'article L. 131-13. La Cour a par ailleurs donné une interprétation littérale de la responsabilité de la personne qui engage une dépense, sans rechercher celle de son supérieur hiérarchique pour un éventuel défaut de surveillance.

La Cour a aussi rejeté la justification du préjudice financier, en matière d'infraction aux règles de la commande publique, basée sur une estimation non probante du montant, en précisant toutefois que sa décision concernait exclusivement le cas d'espèce – voir sur ce point, CDBF, 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre*, Recueil p. 183. Cet arrêt illustre à nouveau certaines des difficultés rencontrées par le juge financier à entrer en voie de sanction pour des faits commis antérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics le 1^{er} janvier 2023 : CC, 11 mai 2023, *Société Alpexpo*, Recueil p. 17, CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 111.

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable.

Le directeur d'une régie municipale à caractère industriel et commercial était renvoyé devant la Cour des comptes pour avoir signé des contrats en méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration. Le directeur et l'agent comptable étaient également poursuivis pour non production des comptes de la régie.

S'agissant de l'engagement de dépenses sans pouvoir ni délégation, la Cour a jugé qu'une simple présentation du contrat au conseil d'administration ou une information partagée avec ses membres ne pouvait se substituer à une autorisation explicite.

Sur le second grief, la Cour, après avoir reconnu que le 1^o de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières n'avait pas incriminé des faits qui ne l'auraient pas été précédemment, a constaté l'absence de délibération du conseil d'administration sur le compte financier durant trois exercices successifs, corrélativement l'absence de production des annexes obligatoires ainsi que l'absence de reprise des résultats de l'exercice précédent dans les comptes de l'année. Retenant ses seuls constats, la Cour a jugé que le directeur de la régie était responsable au titre de ces trois carences et l'agent comptable au titre des deux premières.

Elle a précisé, par ailleurs, que la décharge de l'agent comptable par la chambre régionale des comptes sous le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public restait sans effet sur l'imputabilité des faits constatés au titre du régime de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Sur les circonstances applicables aux différents griefs, elle a estimé que la préexistence des défaillances à l'arrivée du directeur était sans incidence sur sa responsabilité, en raison de sa connaissance des dysfonctionnements, de la gravité et du caractère systémique des irrégularités. Elle a, de même, écarté les imperfections du logiciel comptable comme atténuantes de la responsabilité de l'agence comptable. La Cour a, en revanche, pris en considération l'absence de conséquences financières préjudiciables des défaillances constatées pour fixer le montant de l'amende du directeur et de l'agent comptable, étant entendu que le préjudice ne constituait pas l'une des caractéristiques définissant les deux infractions poursuivies.

La Cour a prononcé des amendes de 3 000 et 4 000 euros.

25 juin 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0943. – Régie Gazélec de Péronne (Somme)

LA COUR, (...)

Sur la signature de plusieurs contrats en méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration

Sur le droit applicable (...)

15. S'agissant des règles de dévolution des compétences, l'article R. 2221-18 du code général des collectivités territoriales dispose que « Le conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie ». En vertu de l'article R. 2221-19

du même code, « Le conseil d'administration décide les acquisitions, aliénations et prises en location de biens immobiliers, ainsi que les mises en location de biens mobiliers et immobiliers qui appartiennent à la régie ». Aux termes de l'article R. 2221-4 dudit code, « Le conseil d'administration peut donner délégation soit au directeur lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, soit au président du conseil d'administration lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère administratif pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée ». Aux termes de l'article R. 2221-28, « Le directeur assure, sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration, le fonctionnement de la régie. À cet effet : 1° Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration ; [...] 5° Il est l'ordonnateur de la régie et, à ce titre, prescrit l'exécution des recettes et des dépenses ; 6° Il passe, en exécution des décisions du conseil d'administration, tous actes, contrats et marchés. En outre, le directeur prend les décisions pour lesquelles il a reçu délégation en vertu des dispositions du c de l'article L. 2221-5-1 ». Ces dispositions sont reprises à l'article 2.3.2 des statuts de la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE.

Sur les faits appréhendés par la décision de renvoi du ministère public

Sur le contrat d'approvisionnement en gaz (...)

17. La conclusion de ce contrat d'approvisionnement en gaz n'a pas été expressément autorisée par le conseil d'administration de la régie. Les procès-verbaux de 2017 et 2018 n'en font pas état et aucune délégation de signature n'a autorisé le directeur de la régie à signer ce contrat, ce que ne conteste pas M. X.

18. La circonstance que la conclusion du contrat d'approvisionnement en gaz aurait été dûment portée à la connaissance des membres du conseil d'administration de la régie, comme l'affirme pour sa défense le directeur de la régie, à la supposer établie, ne saurait remplacer l'autorisation dudit conseil.

19. M. X invoque pour sa défense une délibération n° 263/2014 du 15 décembre 2014 aux termes de laquelle le conseil d'administration de la régie aurait autorisé son directeur à signer tout document notamment en vue de conclure un « *contrat de fourniture aux PIDTs* », soit aux Points d'Interface Transport Distribution qui sont les points d'accès des usagers au réseau de gaz. Cette délibération, rédigée en des termes généraux, ne peut constituer une délégation valide et suffisante accordée au directeur pour la signature du contrat d'approvisionnement en gaz avec la société Engie retenu par la décision de renvoi.

20. Dès lors, l'infraction sanctionnée par l'article L. 131-13-3° du CJF est constituée, s'agissant de la signature du contrat susmentionné. (...)

Sur les contrats et la convention conclus dans le cadre du projet « Vertpom » (mise en place de compteurs communicants) (...)

23. L'instruction a confirmé que la signature dudit contrat de marché passé avec la société C. n'avait pas été expressément autorisée par le conseil d'administration, bien que des informations aient été données, à plusieurs reprises, aux membres du conseil d'administration sur le partenariat d'innovation signé avec la société, dont le montant de dépenses dépasse 3 millions d'euros en 2017 et 2018. Une telle information des élus ne saurait valoir autorisation préalable formelle accordée par l'organe délibérant. (...)

27. En toute hypothèse, seule la signature du contrat de marché avec la société C., laquelle occasionne de façon établie un engagement de dépenses, peut être appréhendée au titre de l'infraction réprimée par l'article L. 131-13-3° du code des juridictions financières. (...)

Sur la convention de mise à disposition de locaux et de moyens au bénéfice d'une filiale (...)

30. L'instruction a confirmé que la signature de cette convention, qui emporte des effets financiers pour GAZÉLEC DE PÉRONNE, n'avait pas été expressément autorisée par le conseil d'administration, bien que sa conclusion ait été évoquée en conseil d'administration, ainsi que M. X le fait valoir pour sa défense. Toutefois, cette circonstance ne saurait être assimilée à une autorisation formelle de l'organe délibérant. De même, le fait que la société É. soit une filiale de GAZÉLEC DE PÉRONNE, régulièrement constituée, ne peut être de nature à écarter l'infraction de l'article L. 131-13-3° du code des juridictions financières qui est dès lors constituée.

31. Sur l'ensemble des contrats visés par la décision de renvoi, l'absence de préjudice n'entre pas en ligne de compte dans la définition de l'incrimination poursuivie. De même, l'information ponctuelle de membres du conseil d'administration de tout ou partie de ces accords est sans incidence sur l'irrégularité constituée par l'absence de délibération formelle préalable de l'instance délibérante de la régie. (...)

Sur le défaut de production des comptes de la régie

Sur le droit applicable (...)

Sur les régimes successifs de sanction relatifs au défaut de production des comptes

40. L'article L. 131-13-1° du code des juridictions financières, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, dispose que « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il : 1° Ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

41. L'article R. 131-2 du même code, dans sa version issue du décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics, applicable à compter du 1^{er} janvier 2023, précise que *« Les comptes des comptables publics ainsi que les pièces requises sont produits annuellement dans les conditions fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Les comptes des personnes morales soumises au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes autres que ceux mentionnés au premier alinéa du présent article sont produits dans les conditions fixées par les textes applicables à ces personnes morales. Ils sont conformes aux principes d'exhaustivité, d'intangibilité et d'intégrité. Ces comptes, ainsi que les pièces justificatives afférentes, sont rendus accessibles aux juridictions financières dans des conditions leur permettant d'exercer leurs missions, y compris en dehors de la notification de contrôles »*.

42. Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, des dispositions prévues par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, l'article L. 313-4 du code des juridictions financières disposait que *« Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1 »*.

43. Si les dispositions de l'article L. 131-13-1° du code des juridictions financières, introduisant dans le nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics une infraction pour défaut de production des comptes, sont entrées en vigueur, sous cette forme, le 1^{er} janvier 2023, les mêmes faits étaient appréhendés par la Cour de discipline budgétaire et financière avant cette date car ils entraient dans les prévisions de l'article L. 313-4 du même code, du fait que les règles régissant la production du compte lui-même font partie des règles d'exécution des recettes ou des dépenses et de gestion des biens au sens de cet article.

44. En conséquence, des défaillances observées dans la production des comptes 2016 à 2019 de la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE peuvent être sanctionnées en faisant application des dispositions de nouvel article L. 131-13-1°. En effet, l'infraction aujourd'hui codifiée à l'article L. 131-13-1° du code des juridictions financières, n'a pas entendu incriminer des faits qui ne l'auraient pas été auparavant, mais a seulement défini, s'agissant de la production des comptes, une disposition spécifique qui était antérieurement englobée dans l'ancien article L. 313-4 du même code. (...)

Sur la qualification juridique des faits au regard des exigences de l'article L. 131-13-1°

59. Il ressort, parmi les faits appréhendés par la décision de renvoi, et établis par le dossier de l'instance, que l'absence de délibération du conseil d'administration sur le compte financier correspondant aux exercices compris entre 2016 et 2018, ainsi que le défaut de production des annexes obligatoires, réglementairement prévues qui en explicitent les principaux soldes, et enfin l'absence systématique de reprise du résultat de l'année antérieure, dans les comptes de l'exercice suivant ne permettent pas de regarder ces comptes comme régulièrement produits, en contradiction avec les dispositions des articles 21, 53, 56 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, susmentionnés qui postulent, notamment, l'obligation d'établissement et de production annuelle du compte et avec les statuts de GAZÉLEC DE PÉRONNE.

60. Ces trois griefs suffisent à caractériser l'infraction de défaut de production des comptes tel que l'établit l'article L. 131-13-1° du code des juridictions financières, sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur la qualification des autres griefs, évoqués dans la décision de renvoi.

61. En conséquence, l'infraction de l'article L. 131-13-1°, au titre de la méconnaissance des règles portant sur la production des comptes entre 2016 et 2019 est constituée.

Sur l'imputation des responsabilités

En ce qui concerne M. X

62. La responsabilité de M. X, directeur, est engagée, sur l'ensemble de la période non prescrite, pour le défaut de présentation aux fins de délibération du compte financier de la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE au conseil d'administration, quels que soient les éléments d'information sur la situation budgétaire ou financière de la régie, par nature moins complets qu'un compte financier, qui ont pu être présentés à l'instance délibérante. L'article R. 2221-50 du code général des collectivités territoriales précise sans ambiguïté que le directeur « *fait établir le compte financier par le comptable* » à charge pour le directeur de le « *(présenter) au conseil d'administration* ».

63. Il lui incombait en outre de s'assurer de la production de l'ensemble des annexes obligatoires aux documents budgétaires et au compte financier et, à ce titre, le tableau relatif au budget de la régie pour l'année 2020, produit par M. X, ne saurait remplacer ces annexes obligatoires.

64. M. X, qui ne conteste pas l'omission volontaire de la reprise des résultats déficitaires de l'année précédente dans les documents budgétaires de l'année suivante, invoque la situation acquise du temps de ses prédécesseurs, circonstances qui ne lui auraient pas permis d'agir autrement. Toutefois, il apparaît qu'il a disposé d'un délai suffisant pour lui permettre de se conformer aux dispositions législatives et réglementaires prescrivant la reprise au début de chaque exercice des résultats de la gestion annuelle précédente. (...)

En ce qui concerne M. Y, agent comptable

66. M. Y fait valoir qu'il a produit les comptes de l'établissement public pour les exercices 2016 à 2018 à la CRC Hauts-de-France, en application des dispositions des articles L. 231-1 et suivants du CJF alors en vigueur, et que cette juridiction lui a accordé décharge de sa gestion pour ces exercices comptables considérés. Toutefois, la décharge ainsi accordée à M. Y en application de dispositions désormais abrogées relatives au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, est sans effet sur l'imputabilité d'une infraction qualifiée sur le fondement de l'article L. 131-13-1° du CJF en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023, dans le cadre d'un régime de responsabilité distinct.

67. Il incombait à M. Y, en tant qu'agent comptable, d'établir annuellement le compte financier de la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE et de le produire, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, afin de permettre au conseil d'administration d'en délibérer. Nonobstant la responsabilité du directeur dans les omissions constatées, il n'est pas loisible de regarder l'adoption du compte financier, par l'assemblée délibérante, comme « *un accessoire de l'obligation principale faite au directeur de produire, chaque année, un rapport sur les activités de la régie à destination du conseil d'administration* », ainsi que le présente M. Y afin de minimiser sa part de responsabilité.

68. Il lui incombait en outre de produire la plupart des annexes obligatoires aux documents budgétaires et au compte financier qui faisaient défaut et, à ce titre, l'invocation des lacunes supposées du progiciel informatique ne suffit pas à expliquer les irrégularités commises et leur persistance sur l'ensemble de la période.

69. En conséquence l'infraction de L. 131-13-1° du CJF est également imputable à M. Y. (...)

[Amende de 4 000 € pour le directeur et de 3 000 € pour le comptable]

Commentaire : Cet arrêt de la chambre du contentieux est le premier relatif à l'infraction de non-production des comptes.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel. Voir CAF, 16 avril 2024, *Régie Gazelec de Péronne*, à paraître.

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national.

Au sein d'un office du tourisme, de statut associatif (droit local), la question de la répartition des compétences entre le président et le directeur était réglée par une convention de délégation de signature, alors qu'une autre convention réglait les conditions dans lesquelles les vice-présidents pouvaient suppléer le président.

Le directeur de l'office de tourisme, n'exerçant dans une filiale commerciale étrangère de l'office aucune fonction exécutive et ne disposant d'aucune délégation de signature, la dirigeait de fait et avait signé des factures et autorisé des dépenses pour l'organisation d'un marché de Noël à New-York. La Cour a jugé que la signature de ces documents, engageant les finances de l'office, contrevenait aux dispositions du 3° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières (CJF).

L'infraction prévue à cet article était également caractérisée, dans le cadre d'une autre opération, pour laquelle le directeur avait engagé l'office du tourisme pour des montants qui nécessitaient la signature du président voire, en son absence, d'un vice-président. La suppléance du président étant prévu, il n'était ainsi pas possible de retenir l'urgence, ni la force majeure au bénéfice du directeur signataire.

De même, la signature a posteriori des pièces de dépenses par le président ne pouvait être assimilée à une délibération ou un ordre écrit préalables de nature à exonérer le signataire de sa responsabilité.

Le fait que le directeur ait exercé ses fonctions depuis près de trente ans constitue une circonstance aggravante, mais les carences du conseil d'administration au regard de sa mission de contrôle à l'égard du bureau et par conséquence du directeur de l'office de tourisme ont été retenues au titre des circonstances atténuantes.

La Cour a prononcé une amende de 1 500 euros.

2 juillet 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1006. – Office du tourisme de Strasbourg et de sa région (OTSR)

LA COUR, (...)

Sur la procédure (...)

Sur la compétence de la Cour des comptes (...)

En ce qui concerne OTSR USA Inc.

13. La filiale OTSR USA Inc., filiale à 100 % de l'OTSR, est une société commerciale de droit américain enregistrée dans l'État du Delaware le 31 mai 2019 (...).

14. En application de l'article L. 211-9 du code des juridictions financières susmentionné, la compétence des chambres régionales des comptes s'étend aux filiales des organismes soumis à son contrôle. La société OTSR USA Inc., filiale de l'OTSR, se trouve donc dans le champ d'application de cette extension.

15. Il en résulte que M. X, désigné dans les documents officiels de la société OTSR USA Inc. comme personne autorisée à mouvementer les comptes bancaires de la société, avait acquis la qualité d'agent d'OTSR USA Inc. et avait exercé « *de fait* » des fonctions pour cette société, quand bien même il n'aurait pas figuré dans les documents officiels comme l'un des dirigeants statutaires (« *officers* ») de la société. (...)

Sur les faits renvoyés (...)

En ce qui concerne les dépenses engagées dans le cadre du marché de Noël de New-York (...)

41. M. X n'exerçant aucune fonction statutaire dans la société OTSR USA Inc. et ne disposant d'aucune délégation de signature émanant de l'autorité compétente, ne pouvait pas engager cette société en signant devis, bons de commande ou contrats. De même, si la procuration bancaire dont il disposait lui permettait de régler les factures émises à l'encontre d'OTSR USA Inc. sans limitation de montant, elle ne l'autorisait pas à viser ces mêmes factures pour en autoriser le paiement, quand bien même certaines de ces factures mentionnent son nom.

42. M. X n'a pas contesté pendant l'instruction et a admis à l'audience avoir procédé à la commande d'une partie au moins des prestations payées, dont la prestation d'assurance de 6 421 US\$ ainsi que les commandes de boissons et denrées revendues pendant l'opération. En conséquence, l'infraction prévue par l'article L. 131-13 3° du code des juridictions financières est constituée à ce titre. (...)

En ce qui concerne l'opération « Strasbourg mon amour »

48. L'article L. 131-6 du code des juridictions financières dispose : « *Les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper : / 1° D'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2, dès lors que cette autorité a été dûment informée sur l'affaire ; / 2° D'une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mentionné à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci.* »

49. L'article L. 131-8 du code des juridictions financières dispose : « *Les justiciables au sens des articles L. 131-1 à L. 131-4 ne sont pas responsables devant la Cour des comptes, lorsque celle-ci constate l'existence de circonstances exceptionnelles ou constitutives de la force majeure.* »

50. En premier lieu, dès lors que la suppléance du président de l'OTSR pour de courtes absences était organisée, comme il est dit au point 30, en conférant aux deux vice-présidents la possibilité de signer en lieu et place du président les bons de commande d'un montant supérieur à 30 000 € hors taxes, il ne peut être utilement soutenu que l'urgence s'attachant à l'opération aurait constitué une circonstance exceptionnelle ou de force majeure de nature à exonérer M. X de sa responsabilité. En effet, à supposer même que les vice-présidents n'aient pu être sollicités pour user de leur délégation, il ne résulte pas de l'instruction et il n'est au demeurant pas soutenu, que le président n'aurait pu être joint par voie électronique pour recueillir sa signature.

51. En second lieu, le fait que le président ait, par la suite, signé les pièces de dépenses ne constitue pas l'acte d'engagement de la dépense, contrairement à la signature de la convention et du bon de commande par M. X. Cela ne saurait non plus constituer un ordre écrit préalable ou la délibération préalable attestant que l'autorité compétente aurait été dûment informée de l'affaire. Cet élément n'est donc pas de nature à exonérer la responsabilité de M. X au titre de l'article L. 131-6 précité du code des juridictions financières.

52. En conséquence, M. X, en signant tant le bon de commande que la convention avec la société P, a bien commis l'infraction prévue par l'article L. 131-13 3° du code des juridictions financières. (...)

Sur les circonstances aggravantes de responsabilité

61. M. X est en fonction depuis 1994. Son expérience et sa connaissance du fonctionnement de l'OTSR devaient le conduire à veiller, en toutes circonstances, au respect des règles applicables. De plus, dès lors que l'OTSR était financé majoritairement sur fonds publics, le respect des règles gouvernant l'ordre public financier et tout particulièrement celles relatives à l'engagement des dépenses, indispensables au contrôle du respect des autorisations budgétaires, s'imposait au directeur de l'OTSR. (...)

Sur les circonstances atténuantes de responsabilité

63. Il est à relever que le conseil d'administration de l'OTSR n'a pas exercé sa mission de de contrôle à l'égard du bureau, du président et, partant, du directeur de l'OTSR. Il ressort en effet des procès-verbaux des séances, versés au dossier, que cette instance s'est bornée à un contrôle minimal des opérations ayant donné lieu aux infractions relevées par la Cour. Cette abstention jointe à la faiblesse du contrôle interne au sein de l'OTSR a pu faciliter leur commission.

64. Alors que les collectivités finançant directement l'OTSR ou participant au financement des opérations qu'il organise sont représentées au conseil d'administration, l'absence d'attention soutenue de leur part aux conditions d'emploi des fonds versés, notamment le défaut de dispositif de contrôle, constitue également une circonstance atténuante. (...)

[Amende de 1 500 €]

Commentaire : La Cour des comptes retient pour la première fois la responsabilité d'un gestionnaire public dans une infraction en lien avec une filiale domiciliée à l'étranger, en s'autorisant de la compétence générale de contrôle des chambres régionales des comptes qui s'étendent aux filiales des organismes soumis à leur juridiction en vertu de l'article L. 211-9 du C.J.F.

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement.

La Cour des comptes a sanctionné différentes irrégularités dans la gestion d'une régie en matière de passation de marchés, de versement d'une indemnité de départ à la retraite et de suivi des créances.

S'agissant de la passation de marchés, la Cour a sanctionné le directeur général pour avoir signé un accord-cadre de maintenance des ascenseurs et un avenant à ce marché sans avoir obtenu au préalable l'autorisation du conseil d'administration, comme les règles internes de la régie l'exigeaient.

S'agissant du versement d'une indemnité de départ à la retraite, la Cour, après avoir détaillé les raisons pour lesquelles cette indemnité ne relevait ni de l'exécution des contrats de travail, ni d'un usage d'entreprise établi, a jugé que son octroi ne rentrait pas dans le cadre des attributions dévolues au directeur général en application des statuts de la régie. La responsabilité du directeur a été retenue à l'égard de ces deux premiers griefs pour engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.

Enfin, s'agissant de défaillances importantes dans le suivi et le recouvrement des créances pour les régies de stationnement et de fourrière, la Cour a jugé que l'absence d'émission de titres de recettes et le défaut de contrôle régulier et formalisé des régies comptables constituaient une irrégularité grave qui avait entraîné un préjudice financier significatif, au regard du total des produits de gestion, pour l'établissement public, imputable à son directeur ainsi qu'au directeur financier (par ailleurs régisseur) qui a fait l'objet de la condamnation la plus lourde.

La Cour a pris en considération la situation personnelle du directeur actuellement chômeur en fin de droit avant de déterminer le quantum de l'amende applicable.

La Cour a prononcé des amendes de 2 500 et 8 000 euros.

5 juillet 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1038. – Régie métropolitaine PARCUB devenue METPARK

LA COUR, (...)

Sur les infractions relatives à l'engagement d'une dépense par une personne non habilitée (...)

Sur l'engagement de l'accord-cadre de maintenance des ascenseurs des parcs de stationnement de PARCUB / METPARK, le 23 décembre 2016 et celui de l'avenant à ce marché, en date du 21 mars 2017 (...)

Sur les faits (...)

17. Par délibération du 12 mai 2014, le Conseil d'administration a donné délégation au directeur général à effet de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à 90 000 € HT ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entraîne pas une augmentation du contrat initial supérieure à 5 % lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

18. Il ressort de ces textes que, pour signer tout engagement non couvert par la délibération du 12 mai 2014 précitée, le directeur général devait en avoir préalablement reçu l'autorisation expresse par délibération du conseil d'administration.

19. Par délibération du 4 octobre 2016, le conseil d'administration a autorisé son directeur général à lancer la procédure de passation de l'accord-cadre de maintenance des ascenseurs puis à signer celui-ci. Cette délibération fixe la durée du marché à trois ans et son estimation financière à 130 000 € HT. (...)

Sur la qualification juridique et l'imputation des responsabilités (...)

31. Ainsi, en signant, dans un premier temps, l'accord-cadre du 23 décembre 2016, pour une durée de quatre ans, puis, dans un second temps, l'avenant du 21 mars 2017 pour un montant porté à 152 000 € HT, en maintenant ladite durée, M. X a outrepassé l'autorisation qui lui avait été donnée par le conseil d'administration et commis l'infraction définie, au moment des faits, par l'article L. 313-3 du code des juridictions financières et, depuis le 1^{er} janvier 2023, par le 3^e de l'article L. 131-13 dudit code. (...)

*Sur l'engagement d'une indemnité de départ à la retraite (...)**Sur la décision de renvoi*

37. Le procureur général renvoie devant la chambre du contentieux M. X pour avoir ordonné et mandaté le versement de cette indemnité de départ en retraite, d'un montant de 32 765 €, au bénéfice de M. NT, sans qu'une délibération du conseil d'administration l'ait préalablement et expressément autorisé.

38. Il considère, dans sa décision de renvoi, que la délégation octroyée au directeur général ne lui permettait pas de décider du mandatement de cette indemnité. Il relève par ailleurs que cette dernière ne relevait pas d'un usage d'entreprise. (...)

Sur le champ et la portée de la délégation octroyée au directeur général de PARCUB / METPARK

43. Aux termes, précités, de l'article 13 des statuts de l'établissement public PARCUB, « *Le Conseil d'administration délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la Régie* ». Selon l'article 15 desdits statuts, « *Le directeur [...], en sa qualité de directeur général [...] - prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil d'administration [...] - recrute et licencie le personnel nécessaire dans la limite des inscriptions budgétaires [...] - passe, en exécution des décisions du Conseil d'administration et avec l'agrément de son Président, tous actes, marchés et contrats* ».

44. Il résulte de cette rédaction que le directeur général dispose statutairement d'une compétence relative au recrutement, consistant à passer les contrats de travail à en exécuter les stipulations, dans le respect du cadre défini par les délibérations du conseil d'administration. Au regard de la rédaction adoptée, et du fait que l'instance de gouvernance de l'établissement délibère occasionnellement à propos des avantages sociaux, comme elle l'a notamment fait en 2012, le directeur général ne peut introduire dans un contrat de travail ou dans son exécution un tel avantage que s'il a préalablement été institué par le conseil d'administration. (...)

Sur la qualification juridique et l'imputation des responsabilités

68. En attribuant l'indemnité en cause à M. NT, puis en la liquidant et en la mandatant, M. X a fait procéder à un versement dont les modalités n'étaient pas définies par une délibération du conseil d'administration et qui ne correspondait ni à l'exécution des obligations fixées par le contrat de travail de l'intéressé, ni à un usage d'entreprise. (...)

Sur les infractions relatives à la commission d'une faute grave de gestion se matérialisant par des violations de règles d'exécution des recettes et des dépenses ou de gestion des biens ayant entraîné un préjudice financier significatif au détriment de l'établissement public PARCUB (...)

Sur les défaillances dans le suivi et le recouvrement des créances (...)

81. L'instruction a mis au jour de nombreuses et importantes carences dans le suivi et le recouvrement des créances de ces deux régies.

82. En ce qui concerne la régie comptable relative aux parcs de stationnement, l'instruction a mis en évidence l'utilisation d'un logiciel de suivi des clients abonnés qui ne permettait pas de suivre les incidents de paiement et les comptes des clients ayant fait l'objet d'une transmission de titres de recettes au comptable, un défaut de relances précontentieuses, un défaut de tenue des balances clients et l'absence d'exploitation des états de restes à recouvrer transmis par l'agent comptable, de même que le caractère incomplet des pièces exigées lors de la souscription d'un abonnement, ce qui a compromis le recouvrement. L'instruction a par ailleurs, et de façon prépondérante, montré que ces différentes carences avaient contribué à l'absence de respect du principe de constatation des droits et des créances, de leur comptabilisation en droits constatés et du délai de transmission des créances au comptable, tel que mentionné aux points 76 et 77.

83. Ces dysfonctionnements se sont accompagnés de l'absence de formation des agents de la direction financière au fonctionnement des régies et de l'insuffisance des moyens mis à leur disposition pour gérer cette mission.

84. En ce qui concerne la régie comptable relative à la fourrière, l'instruction a montré que des dysfonctionnements organisationnels avaient là aussi conduit à l'absence d'émission des titres de créances dans les délais fixés par l'arrêté constitutif de la régie.

85. Le procureur général fait ainsi grief, d'une part, à M. Y, en ses fonctions de régisseur et de directeur financier de la régie communautaire, et d'autre part, à M. X, en sa qualité de directeur général et d'ordonnateur, d'avoir manqué à leurs obligations relatives au suivi et au recouvrement des recettes. (...)

Sur le défaut de contrôle des régies

95. Le procureur général met par ailleurs en cause la responsabilité de M. X dans la mesure où il lui appartenait, en tant qu'ordonnateur, de mettre en œuvre un contrôle régulier, formalisé et traçable des régies, ce qu'il n'a fait formellement qu'à compter de 2018. (...)

Sur la violation des règles d'exécution des recettes de l'établissement public (...)

100. Le défaut d'émission des ordres de recouvrer en temps utile, consécutif à l'absence de suivi des créances et à l'irrespect des règles, procédures et obligations qui relevaient de l'ordonnateur et du directeur financier, y compris, pour ce dernier, en sa qualité de régisseur, a compromis le recouvrement de créances dues à l'établissement public PARCUB. MM. X et Y ont ainsi commis les infractions aux règles d'exécution des recettes de l'établissement visées par les dispositions des articles L. 313-4 puis L. 131-9 du code des juridictions financières.

101. Cette faute est aussi constituée, s'agissant de M. X, par le fait qu'il n'a pas assuré, jusqu'en 2018, le contrôle régulier et formalisé des régies comptables qui lui incombait.

Sur la gravité de la faute

102. Le manquement commis par MM. X et Y, a été accompagné de carences tenant notamment à l'organisation et au recueil des documents auprès des débiteurs, au défaut des relances précontentieuses, au fonctionnement général des régies comptables et à la fiabilité des données et du système d'information relatif au stationnement.

103. Par ailleurs, l'enjeu financier représenté par les recettes des régies comptables du stationnement et de la fourrière, était de l'ordre de 88 % des produits de gestion de l'établissement entre 2015 et 2018, justifiant qu'elles soient suivies avec la plus grande attention et que les dirigeants de PARCUB se dotent des procédures et des démarches de contrôle interne qui leur permettent de veiller au correct recouvrement de ces créances.

104. Enfin, MM. X et Y n'ont pas mis en place en temps utile les mesures propres à corriger les dysfonctionnements rencontrés et, par conséquent, à empêcher les pertes de recettes constatées, en dépit des observations formulées à propos du fonctionnement des régies dans plusieurs rapports, dont notamment celui produit par la direction générale des finances publiques en 2015, ceux de la chambre régionale des comptes communiqués à l'ordonnateur de PARCUB / METPARK en novembre 2012 et juin 2016, ou encore les restitutions d'audits conduits par le comptable public, en particulier au titre de l'année 2016.

105. Ces éléments caractérisent la gravité de la faute commise par MM. X et Y. Le moyen présenté par M. Y, selon lequel elle n'aurait pas été intentionnelle, ne peut en l'espèce modérer cette qualification.

Sur le préjudice financier

106. En matière de recettes, l'absence de suivi, de constatation et d'émission des ordres de recouvrer en temps utile compromet de façon manifeste le recouvrement des créances. Ainsi, à défaut de preuve contraire, la faute imputée à MM. X et Y doit être considérée comme ayant causé les pertes constatées à l'issue de la procédure de recouvrement. (...)

Sur la prescription d'assiette (...)

109. M. Y fait valoir que l'article L. 218-2 du code de la consommation prévoit un délai de prescription des créances de deux ans pour la prescription de « *l'action des professionnels, pour les biens ou services qu'ils fournissent aux consommateurs* » et que, par conséquent, les créances nées antérieurement au 28 mai 2014 ne devraient pas être prises en compte pour l'appréciation du préjudice financier.

110. En application des dispositions de l'article liminaire du code de la consommation, « *Pour l'application du présent code, on entend par [...] Consommateur : toute personne physique qui agit à des fins qui n'entrent pas dans le cadre de son activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole* ». Dès lors qu'il n'est possible, au vu des pièces du dossier, d'identifier les débiteurs que par leur nom, il convient effectivement d'appliquer aux créances concernant des personnes ainsi identifiées les règles de la prescription biennale. Cependant, et contrairement à ce qu'affirme M. Y, en application des dispositions de l'article L. 218-2 du code de la consommation, la prescription biennale précitée ne peut concerner que la fourniture de biens et services. Elle ne peut donc porter que sur les activités de stationnement et non sur celles de la fourrière, quand bien même PARCUB / METPARK est reconnu, du fait du caractère prépondérant des premières, comme un établissement public industriel et commercial.

111. Il découle des pièces du dossier que les créances présumées attribuables à des particuliers sur l'activité de stationnement pour les exercices courant jusqu'en 2014 s'élèvent à 3 786 €. Ce montant doit être déduit du montant estimé du préjudice relatif aux créances qui n'ont pas été titrées et ont été reconnues ruinées au cours de la période de 2017 à 2019. (...)

Sur le montant et le caractère significatif du préjudice financier

131. Indépendamment du montant des créances qui seront éventuellement perdues à compter de l'exercice 2023, le préjudice financier s'élève à un total de 376 641 € en ce qu'il résulte de la faute commise par M. X et à 348 419 € concernant la faute imputable à M. Y.

132. Au regard de la moyenne des produits de gestion constatée sur les exercices 2016 à 2018, auxquels la faute de gestion est rattachable, qui s'élève à 19,4 M €, ce préjudice financier est significatif et l'infraction réprimée par l'article L. 131-9 du CJF est donc constituée.

Sur l'amende (...)

139. Bien que les amendes soient déterminées en fonction de la rémunération des personnes renvoyées à la date des faits, il doit aussi être tenu compte, en application du principe d'individualisation des peines, de leurs situations respectives à la date de l'arrêt, notamment si celles-ci ont eu pour effet de réduire de façon significative leurs revenus. Aussi convient-il de prendre en considération, au vu des éléments qu'il a communiqués au cours de la procédure et pendant l'audience publique, la situation de M. X, actuellement sans emploi et en fin de droits au titre de l'indemnisation du chômage. (...)

[Amendes de 2 500 € pour le directeur général et de 8 000 € pour le directeur financier et régisseur]

Commentaire : Cet arrêt est l'un des premiers sanctionnant la violation des règles d'exécution des recettes, notamment en l'espèce des défaillances dans le suivi, le fonctionnement des sous-régies, la mise en recouvrement et le recouvrement des créances.

L'appréciation des circonstances de l'espèce a conduit la juridiction à individualiser le quantum de l'une des amendes afin de tenir compte des capacités contributives réelles du justiciable.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration.

La Cour des comptes a sanctionné diverses irrégularités dans l'exécution d'une convention de délégation de service public conclue entre un syndicat mixte, délégant, et une société anonyme d'économie mixte (SAEM) dont le syndicat mixte détenait la majorité du capital, pour la gestion d'une base de loisirs.

Sur la prescription, la Cour a rappelé d'abord que les faits, commis antérieurement à la date de la prescription, mais qui produisent des effets postérieurement à celle-ci, sont susceptibles de constituer une infraction continue, par exemple dans l'hypothèse de créances irrecevables.

Le financement de la société délégataire par l'établissement public délégant n'avait pas été exécuté en conformité avec les modalités établies par la convention, entraînant un certain nombre de conséquences.

La Cour a tout d'abord jugé que l'absence de versement de la part fixe de la rémunération, qui n'était ni versée par le délégant, ni appelée par le délégataire, ainsi que la modification unilatérale par le délégant de l'assiette de la part variable constituaient une faute grave, puisque touchant à un aspect substantiel de la convention, qui avait entraîné un préjudice financier significatif pour la SAEM délégataire, tant au regard de ses fonds propres que de son chiffre d'affaires. L'infraction prévue à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF) était ainsi constituée.

Par ailleurs, la Cour a jugé que ces mêmes faits avaient constitué un avantage injustifié accordé au syndicat mixte (minoration du versement dû), octroi qui présentait un intérêt personnel indirect pour le président du conseil d'administration de la SAEM, en sa qualité de membre du conseil d'administration du syndicat mixte et son représentant au conseil d'administration de la SAEM, ainsi qu'un intérêt personnel direct pour le directeur général de la SAEM puisqu'il lui permettait de bénéficier de primes de performance. L'infraction prévue à l'article L. 131-12 du CJF était également constituée.

Enfin, tirant les conséquences des deux infractions reconnues précédemment, la Cour a estimé que le versement de primes de performance à deux directeurs de la SAEM, calculées en fonction du montant de la part variable de la rémunération de celle-ci et donc basée sur des résultats faussés en raison des éléments cités précédemment, au détriment de la SAEM, constituait aussi un avantage injustifié accordé à ces deux directeurs.

La Cour a imputé la responsabilité de ces infractions au président du conseil d'administration et au directeur général de la SAE.

La Cour a prononcé des amendes de 1 500 et 4 000 euros.

23 juillet 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1128. – Société anonyme d'économie mixte pour la gestion et l'animation du parc de loisirs de Saint-Cyr (SAEM SAGA)

LA COUR, (...)

Sur la prescription (...)

9. Ainsi, ne peuvent être valablement poursuivis et sanctionnés dans la présente affaire que les faits commis moins de cinq ans avant la date à laquelle a été enregistrée au parquet général la communication susvisée de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, soit les faits commis depuis le 4 août 2017.

10. Toutefois, les faits antérieurs à cette date qui produisent des effets postérieurement à celle-ci sont susceptibles de constituer une infraction continue, et d'engager, à ce titre, la responsabilité de leurs auteurs. Il en est notamment ainsi lorsque les faits portent sur des créances détenues sur des personnes publiques dont la perte définitive est établie à la date à laquelle il n'était plus juridiquement possible d'en obtenir le recouvrement en raison de l'échéance du délai de prescription de l'action en recouvrement. Ce délai est de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis, ainsi que le prévoit l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 susvisée, y compris si ces recettes trouvent leur fondement antérieurement à la date de prescription résultant de l'application de l'article L. 142-1-3 du code des juridictions financières. (...)

Sur les modalités d'exécution de la convention de délégation de service public

Sur les faits (...)

14. En outre, si le défaut de mise en recouvrement sur les exercices 2015 et 2016 est intervenu initialement en période prescrite, le caractère définitivement irrécouvrable des rémunérations relatives à ces deux exercices est établi à la date à laquelle il n'était plus juridiquement possible d'en obtenir le recouvrement. En l'espèce, en application de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 susvisée qui prévoit un délai de prescription de l'action en recouvrement des créances détenues à l'encontre de personnes publiques de 4 ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis, les rémunérations non réclamées pour 2015 et 2016, respectivement de 52 569 € et de 53 110 €, soit un montant total de 105 679 €, ont été définitivement perdues pour la SAEM SAGA en période non prescrite, du fait des manquements mentionnés au paragraphe précédent. (...)

Sur la qualification juridique (...)

19. Les faits poursuivis, relatifs à l'absence de versement de la part fixe et à la modification unilatérale de l'assiette de la part variable de la rémunération de la SAEM SAGA en tant que délégataire, le tout ayant entraîné une rémunération annuelle totale

inférieure à celle contractuellement due tout au long de l'exécution de la convention du 19 décembre 2014, sont intervenus en violation des articles 23.2, 25 et 28 de cette convention, ainsi que de son annexe 11. Ils constituent donc une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de la société fixées par la convention de délégation de service public. Le versement indu des primes de performance aux directeurs, résultant de ces modifications unilatérales, constitue par ailleurs une infraction aux règles d'exécution des dépenses de la SAEM SAGA. Il appartient en effet aux représentants d'une société de veiller à la sauvegarde des intérêts sociaux de l'organisme dont ils assurent la gestion, ce principe constituant une règle d'exécution des recettes, des dépenses et de gestion des biens de la société. Le fait de ne pas s'assurer que la rémunération de l'activité de la société était correctement recouvrée constitue donc une infraction à cette règle.

20. M. X conteste dans ses écritures l'existence d'une faute grave en soulignant que selon les stipulations de l'article 25 de la convention de délégation de service public « (...) *le règlement de cette part fixe au délégataire est versée trimestriellement à terme échu, sous réserve de validation par l'autorité délégante de son montant lors de la révision annuelle* » ; qu'ainsi la collectivité délégante aurait été fondée, sans procédure de modification de la convention de DSP, à ne pas verser la part fixe au délégataire. À cet égard, si le pouvoir de validation annuelle de la part fixe par le délégant, au vu des éléments de révision annuelle ne saurait être contesté, l'absence de versement de cette part fixe, de façon réitérée et en l'absence de tout accord écrit entre les parties, constitue une méconnaissance des stipulations financières de la convention.

21. Les manquements relevés, constatés chaque année de façon itérative pendant toute la durée de la délégation, portent sur un élément substantiel de celle-ci, puisque la rémunération du délégataire constitue un des éléments principaux de l'équilibre économique de la délégation de service public. Ces manquements ont occasionné, par ailleurs, d'importantes conséquences financières. Ils constituent donc une faute grave au sens de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

22. Il est résulté de ces manquements un préjudice financier cumulé pour la SAEM SAGA d'environ 368 000 €. Ce préjudice financier est significatif au sens de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, tant au regard du niveau des fonds propres de la société, qui auraient dû atteindre le montant de 562 521 € à la fin de l'exercice 2021 alors qu'ils n'atteignent que 218 346 € en fin de période, soit une différence de 344 175 €, que du chiffre d'affaire annuel de la société dont le montant s'établit à environ 2 M €.

23. Les éléments de l'infraction sanctionnée par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières étant réunis, il convient de considérer que cette infraction est constituée. (...)

Sur les circonstances aggravantes de responsabilité

26. M. X disposait, en sa double qualité de directeur général et de directeur technique opérationnel de la SAEM SAGA, de la connaissance la plus précise de la convention de délégation, et de certains pouvoirs pour mettre fin aux manquements constatés, ce qu'il n'a pas fait. Il a, en outre, tiré profit de leurs conséquences financières en bénéficiant de primes de performance. (...)

*Sur l'octroi d'un avantage injustifié au SMASP**Sur les faits*

29. En n'appelant pas la part fixe de la rémunération à laquelle elle avait droit en application de la convention de délégation de service public du 19 décembre 2014, puis en modifiant l'assiette de calcul de la part variable, les manquements de la SAEM SAGA ont conduit au versement au délégataire, par le SMASP, autorité délégante, d'une rémunération totale inférieure à celle contractuellement due. Il en est résulté une dépense moins importante pour le SMASP. (...)

Sur la qualification juridique (...)

33. En l'espèce, la moindre rémunération versée par le SMASP à la SAEM SAGA, constitue un avantage injustifié dont a bénéficié le SMASP qui a causé un préjudice financier à la SAEM SAGA d'un montant, en période non prescrite, d'environ 238 502 €. L'octroi de cet avantage injustifié résulte directement de la méconnaissance, par la SAEM SAGA, de ses droits contractuels à rémunération résultant des stipulations de la convention de DSP.

34. L'octroi de cet avantage injustifié présentait un intérêt personnel indirect pour M. Y, en sa qualité de membre du conseil d'administration du SMASP et de représentant délégué de l'actionnaire principal, le SMASP, au conseil d'administration de la SAGA. Il présentait un intérêt personnel direct pour M. X puisqu'il lui permettait de bénéficier de primes de performance.

35. M. Y fait valoir qu'il a exercé ses fonctions dans l'intérêt exclusif de la SAGA et non dans son intérêt personnel. Ce moyen est toutefois contredit par le fait qu'il a, en l'espèce, privilégié les intérêts du SMASP dont il était administrateur au détriment de ceux de la SAGA dont il était le président, poursuivant ainsi un intérêt personnel indirect contradictoire avec les intérêts de la société dont il avait la responsabilité.

36. Il en résulte que l'infraction sanctionnée par l'article L. 131-12 du code des juridictions financières est constituée. (...)

Sur le versement de primes de performance à deux directeurs (...)

Sur la qualification juridique

40. Le non-respect des stipulations contractuelles de la convention de délégation de service public relatives à l'assiette de la part variable de la rémunération de la SAEM SAGA a causé le versement d'une rémunération variable plus élevée à la société. L'augmentation du déficit prévisionnel d'exploitation a en effet mécaniquement entraîné, chaque année, un déficit réel d'exploitation moindre qu'attendu. Il en est résulté une « performance » améliorée de la gestion de la délégation. Or, les contrats de travail de M. X, en tant que directeur technique opérationnel, et de M. M, directeur d'exploitation, prévoyaient, à compter de 2017, le versement d'une prime de performance assise sur la part variable de la rémunération de la SAEM SAGA, à hauteur, respectivement, de 30 % et de 10 %, afin d'intéresser la rémunération de ces deux directeurs à l'atteinte des objectifs de gestion de la société.

41. L'application des termes de la convention de délégation de service public aurait dû conduire à l'absence de versement des primes de performance. La modification du déficit prévisionnel d'exploitation a ainsi conduit au paiement de primes aux deux directeurs, pour un montant total sur la période non prescrite de 22 665 € directement liés à la convention de 2014, seule en cause. Ces faits, commis en méconnaissance de leurs obligations par les dirigeants de la société, ont donc procuré un avantage pécuniaire injustifié à ces deux cadres.

42. Cet avantage injustifié constitue un préjudice financier supporté par la SAEM SAGA.

43. M. Y, qui a signé l'avenant au contrat de travail de M. X prévoyant ces primes, qui a manqué à ses obligations relatives à la bonne exécution de la convention de délégation, manquement entraînant le versement des primes, et qui n'a pas veillé à l'application régulière de la clause du contrat de travail du principal cadre dirigeant, avait un intérêt personnel indirect à l'octroi de cet avantage injustifié. L'octroi de cet avantage injustifié permettait en effet d'accroître indûment la rémunération de son principal collaborateur, M. X, et de bénéficier ainsi plus facilement, comme il a indiqué le souhaiter lors de l'audience, d'un directeur général, également directeur technique opérationnel, à temps plein, affecté à la gestion de la délégation. Les moyens formulés par M. Y, relatifs à son engagement auprès de la SAEM SAGA et à sa probité qui n'est pas ici contestée, ne peuvent suffire à écarter l'existence de cet intérêt personnel indirect.

44. M. X, qui a signé l'avenant au contrat de travail de M. M prévoyant ces primes, et qui a manqué à ses obligations relatives à la bonne exécution de la convention de délégation, manquement entraînant le versement des primes, avait un intérêt personnel indirect, en tant que directeur général, à favoriser son principal collaborateur. L'avantage injustifié octroyé à M. M, qui procédait du même enchaînement juridique, était en outre étroitement lié à celui dont il a lui-même bénéficié. (...)

[Amende de 4 000 € pour le directeur général et de 1 000 € pour le président du conseil d'administration ; Dispense de peine pour le dernier président du conseil d'administration]

Commentaire : La Cour fait ici pour la première fois une application simultanée, aux mêmes faits, des deux infractions à caractère « général » prévues par le régime de responsabilité des gestionnaires publics (violation des règles d'exécution de gestion, article L. 131-9 du code des juridictions financières, et avantage injustifié, article L. 131-12 du même code).

Le second président du conseil d'administration de la SAEM qui, une fois alerté, a cherché à mettre bon ordre à l'application de la convention a été dispensé de peine.

Sur la prescription, la Cour des comptes se borne à rappeler une position constante de la Cour de discipline budgétaire et financière : CDBF, *INSEP*, 20 juin 2022, Recueil p. 136, CDBF, 3 avril 2009, *Associations Union interprofession enseignement et Union interprofession insertion professionnelle*, Recueil p. 74 ; CDBF, 20 décembre 2007, *Secrétariat d'État aux Petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, direction de l'artisanat*, Recueil p. 98 (cf. commentaire), CDBF, 14 novembre 2001, *Mission de coopération et d'action culturelle de Castries*, Recueil p. 117.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes.

La directrice générale des services d'une commune rurale avait omis de transmettre dans les délais requis les déclarations de sinistre permettant le remboursement des charges liées aux arrêts maladie et accidents de service des agents. Ces manquements avaient privé la collectivité de ressources pour un montant total de 44 770,31 €. La Cour a estimé que cette omission constituait une faute grave au sens des règles budgétaires et financières, en raison de la simplicité de la formalité et de la répétition de la négligence. La Cour a considéré que le préjudice était significatif au regard du budget de la collectivité. Toutefois, prenant en compte l'importante charge de travail de la personne mise en cause, les contraintes liées à la crise sanitaire ainsi que sa situation financière personnelle, la Cour a prononcé une amende de 1 000 euros.

7 octobre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1305. – Commune de Sainte-Eulalie-en-Born (Landes)

LA COUR, (...)

Sur les faits et leur qualification juridique (...)

7. Dans le cadre de la protection sociale de ses agents, la commune de Sainte-Eulalie-en-Born a souscrit annuellement, durant toute la période 2018 à 2021, une assurance statutaire auprès d'une compagnie privée d'assurance. Selon les modalités définies par les conditions générales et particulières du contrat, l'assureur intervenait en remboursement de tout ou partie des charges résultant du maintien de salaire des agents permanents titulaires ou stagiaires de la commune en cas de maladie et d'accident de service ou de travail. Les garanties souscrites sont demeurées inchangées sur la période : décès, maladie ou accident de la « vie privée », maternité – adoption – paternité et accueil de l'enfant, accident ou maladie imputable au service. (...)

10. Il résulte de l'instruction qu'au cours de la période courant du 3 décembre 2018 au 31 décembre 2020, plusieurs déclarations de sinistre concernant des agents en congé maladie d'au moins 15 jours n'ont pas été transmises à l'assureur dans les délais contractuellement prévus, entraînant la non-prise en charge des sinistres et le non-paiement des prestations afférentes aux prolongations pour un montant total de 44 770,31 €. (...)

11. Certes, il est soutenu que ces défauts de transmission, qui n'ont eu de conséquences financières pour la commune que s'agissant de 5 agents sur les 11 qui ont connu des arrêts maladie d'au moins 15 jours au cours de cette période, constitue une simple faute de service. Toutefois, s'agissant d'actes de gestion dont l'omission a privé la commune de ressources, eu égard à la simplicité de la tâche à exécuter et à la répétition de 2018 à 2021 de la négligence commise, l'absence de transmission de ces dossiers constitue une faute grave. Cette faute grave a causé un préjudice financier de 44 770,31 € à la commune de Sainte-Eulalie-en-Born.

12. Sur les exercices au cours desquels ces faits ont été commis, le budget de la commune présentait des recettes de fonctionnement d'environ 1,5 M € et des recettes d'investissement d'environ 0,3 M €. Par ailleurs, les dépenses de personnel s'élevaient annuellement, sur la même période, à près de 0,8 M €. Au regard du montant du budget de la commune, un préjudice financier de 44 770,31 € apparaît significatif. (...)

Sur l'imputation des responsabilités (...)

15. La fiche de poste de secrétaire de mairie du 6 décembre 2017, signée par Mme X, occupant cette fonction, et par le maire de Sainte-Eulalie-en-Born, précise que la secrétaire de mairie « *Sous le contrôle du maire, réalise seule, l'ensemble des opérations relevant de la compétence de la commune : comptabilité, gestion du personnel communal, conseil municipal, marchés publics, CCAS [...]* ». En matière de ressources humaines, il est précisé qu'au titre de ses « *attributions - activités essentielles* », il lui revient d'« *Assurer la gestion du personnel (dossiers individuels des agents, gestion de la paye, gestion des carrières, gestion des arrêts médicaux, gestion des congés annuels, ...* ».

16. Mme X a confirmé au cours de l'instruction qu'il lui incombait personnellement de transmettre les avis d'arrêt de travail à l'assureur : « *Lorsqu'un arrêt de travail est fourni par un agent, je devais : [...] Envoyer l'arrêt avec le document complété pour la [compagnie d'assurance]* ». Cette gestion en autonomie des dossiers d'arrêts de travail par la directrice générale des services a par ailleurs été confirmée par un courrier du 12 avril 2021 adressé par le maire à la directrice du département des collectivités locales, entreprises et courtage de la compagnie d'assurance, lorsque les défauts de transmission ont été mis au jour : « *La gestion des Ressources Humaines est assurée dans les petites communes par la Directrice Générale des Services [...]. C'est d'ailleurs à l'occasion de l'analyse des résultats de l'exercice et avec l'arrivée d'une nouvelle Directrice Générale des Services début février que nous avons constaté que le suivi des dossiers de maladie ordinaire, de longue maladie, de maladie professionnelle et accident de travail n'avait pas été assuré.* » (...)

Sur les circonstances atténuantes de responsabilité

18. Il y a lieu de tenir compte de l'importante charge de travail de Mme X, qui résultait notamment de la nature touristique de la commune, et d'un accroissement de cette charge en 2020 dû aux incidences de l'épidémie de covid 19 et à l'organisation d'élections municipales. En outre, malgré ses alertes auprès des élus, sa charge de travail n'a pas été réduite.

Sur l'amende

19. L'amende doit être proportionnée à la gravité des négligences commises, à leur réitération et à l'importance du préjudice causé à la commune de Sainte-Eulalie-en-Born. En application du principe d'individualisation des peines, il convient en outre de tenir compte de la situation financière de la personne renvoyée à la date de l'arrêt. (...)

[Amende de 1 000 €]

Commentaire : L'intérêt de cette décision est multiple. Elle précise la notion de gravité de la faute en rappelant qu'elle peut être constituée lorsque la tâche est simple, la négligence répétée, et que l'omission prive l'organisme de ressources.

Elle confirme également l'approche retenue pour caractériser l'impact financier d'un manquement, en tenant compte du budget de l'entité concernée. Le caractère significatif du préjudice, d'un montant total de 44 770,31 €, a été apprécié au regard du budget global de la collectivité : 1,5 million d'euros de recettes de fonctionnement, 0,3 million d'euros de recettes d'investissement et 0,8 million d'euros de dépenses de personnel.

Par ailleurs, elle réaffirme, après une analyse précise de la fiche de poste de l'intéressée, la responsabilité propre d'une directrice générale des services, sans écarter, ni invoquer celle de l'autorité susceptible de déléguer son pouvoir ou sa signature, en l'espèce un maire non justiciable.

La fixation de l'amende traduit une évolution jurisprudentielle. La Cour, tout en se fondant sur le principe de proportionnalité inscrit à l'article L. 131-16 du code des juridictions financières qui mentionne trois critères de modulation liés à la gravité des faits, à leur réitération éventuelle et au montant du préjudice causé, a également pris en considération la situation financière de la personne mise en cause au moment de la décision juridictionnelle. La Cour renforce ainsi l'individualisation de la peine, qui était prise en compte dans les précédentes décisions de manière implicite (voir par exemple CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 111), ou plus directement en distinguant le montant d'une amende pour un directeur général et un directeur général adjoint (CC, 24 novembre 2023, *Caisse de crédit municipal de Bordeaux*, Recueil p. 38). Voir aussi CC, 5 juillet 2024, *Régie métropolitaine PARCUB devenue METPARK*, présent Recueil p. 65.

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes.

Un directeur régional des finances publiques avait déféré au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer deux gestions de fait. Les recettes de la boutique d'un musée communal avaient été perçues sans titre légal par une association. Cette situation s'était poursuivie malgré la nomination de régisseurs de recettes et l'intervention tardive d'une convention, qui ne correspondait ni aux critères du mandat ni à celui d'une délégation de service public entre la commune et l'association. Par ailleurs, le comité des fêtes de la même commune avait encaissé, sans cadre juridique, des recettes issues de manifestations organisées par la commune. Ces sommes auraient dû être reversées dans la caisse du comptable public, mais l'association les avait conservées. La Cour a jugé que ces irrégularités constituaient deux gestions de fait et a engagé la responsabilité du maire, qui a encouragé et couvert ces pratiques, ainsi que celle de plusieurs élus et responsables associatifs. En revanche, la Cour a jugé que l'infraction de défaut de production des comptes ne pouvait être retenue, les dispositions du 1^o de l'article L. 131-13 et le deuxième alinéa de l'article L. 131-15 du code des juridictions financières (CJF) ne permettant de réprimer que le défaut de production du compte de sa gestion par une personne dont la qualité de comptable de fait a déjà été constatée par le juge.

Le maire et ses adjoints ont été condamnés à des amendes allant de 1 000 € à 3 000 €, tandis que le président du comité des fêtes, qui notamment n'avait pas manié personnellement les deniers publics, a été dispensé de peine.

10 octobre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n^o S-2024-1311. – Commune de Felleries

LA COUR, (...)

Sur l'infraction de gestion de fait concernant le musée des Bois Jolis (...)

Sur la qualification juridique (...)

22. Il est constant qu'à compter du 1^{er} avril 2019, les recettes de la boutique du musée communal des Bois Jolis, tirées de la vente d'objets, ont été encaissées par l'association « Les amis de Felleries et des Bois Jolis », en l'absence de tout titre légal ou conventionnel. Cette ingérence dans l'encaissement de recettes publiques s'est poursuivie alors même que, par arrêté du 23 septembre 2020, le maire de la commune avait nommé Mme Y, adjointe déléguée pour les affaires ayant trait au musée, en qualité de régisseur de recettes du musée.

23. Entre mars et juin 2022, l'association a continué d'encaisser sans titre le produit des ventes d'objets et a également pris en charge l'encaissement des recettes des entrées au musée, toujours sans titre légal, alors même qu'un nouveau régisseur, Mme Z, avait été nommé le 22 juillet 2021, ainsi qu'un régisseur suppléant.

24. À compter du 7 juillet 2022, la commune a chargé par convention l'association d'encaisser en ses lieu et place le produit des entrées et des ventes de biens du musée. Quoiqu'elle soit intitulée « délégation de service public », ladite convention, qui n'emporte pas transfert du risque d'exploitation au cocontractant, ne saurait être regardée comme un contrat de concession au sens de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique. Dans la mesure où le fonctionnement du musée repose sur un agent communal mis à la disposition de l'association à temps complet, les recettes tirées des droits d'entrée et de la vente d'objets ne peuvent pas davantage être considérées comme tirées de l'activité propre de l'association. Si elle devait au contraire s'analyser comme un mandat donné par la commune pour encaisser des recettes publiques, cette convention n'a pas donné lieu à un avis conforme du comptable public tel que prévu par l'article L. 1611-7-1 du code général des collectivités territoriales. Elle ne peut donc être considérée ni comme ayant confié à l'association une délégation de service public, qui aurait permis de regarder les recettes du service comme de nature privée, ni comme un mandat valant titre légal pour l'encaissement de deniers publics.

25. Il résulte de ce qui précède que, pour la période courant d'avril 2019 jusqu'au 31 mai 2023, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention de mandat, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la prise en charge, par l'association « Les amis de Felleries et des Bois Jolis », de dépenses incombant à la collectivité, l'association s'est ingérée sans titre dans le recouvrement de recettes destinées à la commune, ces agissements étant constitutifs d'une gestion de fait.

Sur l'imputation des responsabilités

26. Il ressort du dossier, et notamment des déclarations concordantes des intéressés, que l'immixtion de l'association dans l'encaissement des ventes de la boutique, à partir d'avril 2019, a répondu à une demande du maire, M. X, qui souhaitait éviter que le conseil municipal ne délibère sur le prix de chaque objet. S'il n'a pas manié de brève main les deniers communaux, il a couvert de son autorité les irrégularités qui se sont étendues, à partir de mars 2022, à la totalité des recettes du musée, alors même qu'il avait la possibilité d'y mettre un terme, en particulier en veillant au fonctionnement régulier des régies qu'il avait instituées et au bon accomplissement de leur mission par les régisseurs qu'il avait nommés. Il doit en conséquence être regardé comme comptable de fait sur l'ensemble de la période. (...)

Sur l'infraction de gestion de fait concernant le comité des fêtes de Felleries

Sur les faits

28. Par délibérations des 4 juin 2020 et 20 octobre 2021, le conseil municipal de Felleries a décidé de prendre en charge des dépenses relatives à différents événements sportifs, culturels et musicaux, dont la « course des couleurs », que la commune organisait depuis plusieurs années.

29. Constituée le 25 juin 2020, l'association « Comité des fêtes de Felleries » a pour objet, aux termes de ses statuts, d'« *animer la commune par l'organisation de toutes fêtes, distractions et manifestations d'ordre culturel, éducatif, sportif ou social et de favoriser le rayonnement de la commune de Felleries par l'organisation ou la participation aux fêtes, repas et autres animations sur la commune de Felleries* ».

30. Le procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 22 septembre 2020 décrit la répartition des dépenses et des recettes entre la commune et l'association, en particulier pour la « course des couleurs », sans qu'une convention ait été conclue à cet effet.

31. L'association a cependant procédé à l'encaissement de recettes et au règlement de dépenses concernant les événements dont le choix et l'organisation relevaient de la commune, en particulier la course des couleurs et un spectacle de « théâtre patoisant » en 2021 et 2022, ainsi, en 2022, que le « spectacle de Johnny » et l'événement « Joly jazz ». Elle n'a, en revanche, pas reversé au trésor public, comme prévu dans le procès-verbal précité, le bénéfice de ces manifestations, et en particulier de la course des couleurs. (...)

Sur la qualification juridique (...)

34. Il est constant qu'à compter de sa création, l'association « Comité des fêtes de Felleries » a été chargée par la commune, en l'absence de tout titre légal, de la perception de recettes tirées de manifestations dont l'initiative et l'organisation revenaient à la collectivité, et dont les produits devaient en conséquence être regardés comme destinés à la caisse du comptable public, ces agissements étant constitutifs d'une gestion de fait.

Sur l'imputation des responsabilités

35. M. X, ordonnateur de la commune, a couvert de son autorité les irrégularités, en demandant à l'association de prendre en charge des dépenses et des recettes publiques et en lui permettant de conserver des recettes qui étaient destinées à la caisse publique. S'il n'a pas manié personnellement les deniers en cause, il doit être regardé comme gestionnaire de fait de longue main. (...)

Sur l'infraction de défaut de production de compte

Sur le droit applicable

43. Aux termes de l'article L. 131-15, alinéa 2, du code des juridictions financières, toute personne qui s'imisce sans titre dans les fonctions de comptable public « *est en outre comptable de l'emploi des fonds ou valeurs qu'[elle] détient ou manie irrégulièrement et, à ce titre, passible des sanctions prévues à la section 3 en cas de commission d'une infraction mentionnée aux articles L. 131-9 à L. 131-14* ».

44. En application du 1° de l'article L. 131-13 du CJF, tout justiciable de la Cour des comptes est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il ne produit pas les comptes de sa gestion.

45. Il résulte de la combinaison de ces dispositions que tout gestionnaire de fait est comptable de la production du compte des opérations irrégulières, sous peine d'amende.

Sur les faits

46. En l'absence de tenue de l'assemblée générale, aucun compte des opérations de recettes et de dépenses de l'association « Comité des fêtes de Felleries » ou de la gestion de fait n'a pu être approuvé par les instances statutaires ni même produit à la Cour des comptes lors de l'instruction du réquisitoire. Le seul support de reconstitution du compte de la gestion de fait est constitué par les relevés de comptes bancaires de l'association et par des cahiers manuscrits tenus par la trésorière de l'association. Il n'a dès lors pas été satisfait aux obligations de production du compte.

Sur la qualification juridique

47. Les dispositions précitées des articles L. 131-13, 1°, et L. 131-15, alinéa 2, du CJF ne permettent de réprimer que le défaut de production du compte de sa gestion par une personne dont la qualité de comptable de fait a déjà été constatée par le juge. Il ne peut en conséquent, à ce stade de la procédure, être fait reproche à M. X, Mme A, M. B et Mme C d'avoir commis l'infraction définie au 1° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières. (...)

[Amendes de 3 000 € pour le maire, de 2 000 € pour les adjointes au maire et de 1 000 € pour la trésorière de l'association ; Dispense de peine pour le président de l'association]

Commentaire : Il s'agit de la première décision dans laquelle la chambre du contentieux se prononce sur une gestion de fait dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics. La Cour retient une définition constante de l'infraction, que l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 (article L. 131-15 du CJF) a reprise de l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 abrogé. Les élus locaux (maire, adjoints) peuvent être sanctionnés au titre de la gestion de fait, par exception aux dispositions selon lesquelles ils ne peuvent être attrait, sauf exceptions légales, devant la juridiction financière. La Cour admet implicitement que le principe vaut pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité.

Par ailleurs, la juridiction reprend ici à son compte la jurisprudence classique du juge des comptes sur la responsabilité du gestionnaire de fait dit « de longue main » (cf. CC, 22 janvier 2015, *Centre communal d'action sociale de Toul*, Recueil p. 16 ; CC, 18 juillet 2012, *Office du tourisme de l'Alpe d'Huez*, Recueil p. 119). Elle fait une application positive de la jurisprudence du Conseil d'État sur la gestion de fait en recettes (cf. CE, 6 novembre 2009, *Société Prest'action*, n° 29877, Recueil Lebon p. 448). Pour un autre exemple d'encaissement des recettes d'un musée, cf. CC, 26 mai 2011, *Musée national du sport*, Recueil p. 54

Sur le défaut de production des comptes, la Cour a adopté une interprétation stricte du deuxième alinéa de l'article L. 131-15, en ne suivant pas le ministère public sur ce point, considérant que l'absence de constatation préalable de la gestion de fait par un jugement devenu définitif ne permet pas, à ce stade, de sanctionner l'infraction.

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes.

Le maire d'une commune avait accordé à sa directrice générale des services (secrétaire de mairie) ayant cessé ses fonctions plusieurs indemnités irrégulières. Celles-ci incluaient l'indemnisation de jours épargnés au titre du compte épargne-temps, alors qu'aucune délibération municipale n'en prévoyait le principe, ainsi qu'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et un complément indemnitaire annuel non proratisés. La comptable publique, constatant ces irrégularités, avait suspendu le paiement, ce qui avait conduit le maire à la requérir de payer afin d'imposer le règlement des rémunérations.

La directrice, qui s'était maintenue de fait dans la gestion des affaires communales après son départ, avait joué un rôle actif dans la préparation et l'exécution de ces décisions. La Cour a jugé que ces manquements lui avaient procuré un avantage pécuniaire injustifié au bénéfice direct de l'intéressée. Elle a également reconnu l'intérêt personnel indirect du maire dans l'octroi de cet avantage injustifié, fondé d'une part sur l'étroitesse des liens professionnels noués entre un élu et sa principale collaboratrice et d'autre part, si le maire ignorait sincèrement la portée, sur son choix de se désengager de fait d'une grande part de ses prérogatives au profit de celle-ci.

Si la Cour a retenu des circonstances aggravantes de responsabilité pour le maire et la directrice, elle a toutefois retenu des circonstances atténuantes pour le maire de la commune, en raison de son implication dans les charges municipales dans un contexte d'effectifs réduits.

La Cour a prononcé des amendes de 5 000 et 10 000 euros.

14 novembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1396. – Commune de Bantzenheim (Haut-Rhin)

LA COUR, (...)

Sur la qualification juridique (...)

S'agissant de M. X (...)

L'intérêt personnel

20. Il résulte de l'instruction que M. X, maire après avoir été conseiller municipal, entretenait avec Mme Y des relations professionnelles étroites depuis au moins 2020, eu égard aux fonctions qu'elle a occupées depuis 2001 comme secrétaire de mairie, puis, sous l'appellation harmonisée au sein de la communauté d'agglomération, de directrice générale des services, dans une commune de petite taille aux faibles effectifs ; que M. X dit lui avoir fait une entière confiance, au regard notamment de l'ancienneté de ses fonctions. Nonobstant cette confiance, M. X a délibérément méconnu ses obligations,

en réquisitionnant la comptable publique en vue d'octroyer un avantage injustifié à Mme Y, dès lors qu'il ne pouvait ignorer les règles relatives au CET et au régime indemnitaire adoptées par délibérations de la commune dont il est désormais maire. Au surplus, M. X a été destinataire, avec Mme Y, d'un courriel de la directrice du service de gestion comptable (SGC) de Mulhouse du 25 janvier 2023 lui précisant que : « *Le schéma de procédure joint à la délibération produite permet uniquement de garantir la rémunération pendant les congés pris au titre du CET et non de procéder à l'indemnisation des jours épargnés et non consommés* ». (...)

21. À supposer toutefois, comme il le soutient, qu'il n'ait eu connaissance, ni des montants d'IFSE et de CIA versés à Mme Y au titre de l'année 2023, ni du refus de la comptable de payer, ni même de sa propre réquisition de la comptable, dès lors qu'il faisait « *totale confiance* » à Mme Y qui lui aurait notamment présenté la réquisition « *comme une simple formalité administrative, qui se fait très souvent dans d'autres collectivités et qu'il suffisait de signer* », une telle méconnaissance de la portée de ses actes doit être regardée comme répondant à un intérêt personnel de M. X de se désengager de fait d'une grande part de ses prérogatives au profit de sa collaboratrice. Il a ainsi renoncé à exercer le contrôle hiérarchique sur sa collaboratrice directe, qu'il était seul en mesure d'exercer. Par conséquent, il a décidé l'octroi d'un avantage injustifié à sa proche collaboratrice, le cas échéant en s'en remettant totalement à l'appréciation de celle-ci, au mépris de l'intérêt général municipal puisqu'il a entraîné un préjudice financier pour la commune. M. X a ainsi eu un intérêt personnel moral, en l'espèce indirect, à octroyer irrégulièrement un avantage pécuniaire à Mme Y. (...)

S'agissant de Mme Y

La méconnaissance d'obligations (...)

26. Il résulte des faits susmentionnés que Mme Y doit être regardée comme s'étant immiscée dans les fonctions de secrétaire de mairie de la commune de Bantzenheim dès le 7 janvier 2023 en accomplissant des actes réservés au titulaire de cette fonction, alors qu'elle a été rayée des cadres de la fonction publique territoriale. Ce faisant, Mme Y s'est immiscée « *dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction* », comportement susceptible d'être réprimé au titre de l'infraction définie à l'article 433-12 du code pénal, et elle doit par conséquent être regardée comme ayant ainsi méconnu ses obligations.

L'octroi d'avantages injustifiés

27. Il résulte de ce qui a été dit au paragraphe précédent que, par son immixtion irrégulière dans la gestion des services de la commune de Bantzenheim, notamment en préparant la décision de réquisition de la comptable publique, qu'elle a présentée au maire pour signature et qui a donné lieu au paiement à elle-même d'indemnités relatives à son CET, à l'IFSE et au CIA non proratisés selon son temps de travail, pour un montant net total de 12 415,91 €, Mme Y doit être regardée comme ayant joué un rôle déterminant dans la décision du maire de lui accorder un avantage pécuniaire injustifié.

L'intérêt personnel

28. Mme Y est la seule bénéficiaire du paiement d'indemnités injustifiées et doit par conséquent être regardée comme ayant eu un intérêt personnel pécuniaire direct au paiement desdites indemnités.

29. Il résulte de tout ce qui précède que, dans l'exercice, sans titre, de ses fonctions de secrétaire de mairie dès le 7 janvier 2023, Mme Y doit être regardée comme ayant joué un rôle déterminant, par intérêt matériel personnel direct, dans la décision prise par le maire de la commune de lui accorder un avantage pécuniaire injustifié. (...)

Sur l'imputation des responsabilités (...)

31. Il résulte toutefois de l'instruction que M. X est le seul signataire de la réquisition de payer du 2 février 2023, qu'il a, au surplus, été destinataire du courriel de la comptable publique du 25 janvier 2025 l'informant de l'illicéité de la monétisation des jours de CET, en dépit de laquelle il a, le 2 février 2023, donné son accord à l'indemnisation de 70 jours de CET de Mme Y et signé l'état attestant la liquidation sur la paie de janvier 2023 de toutes les primes et indemnités en faveur de Mme Y. Si M. X pouvait légitimement déléguer la gestion des ressources humaines de la commune à Mme Y, il lui incombait de superviser au moins les actes concernant la situation personnelle de cette dernière. Par suite, M. X doit être regardé comme pleinement responsable de l'infraction définie à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en ce qu'il est le seul signataire de la décision litigieuse de réquisition du 2 février 2023.

32. Si Mme Y soutient que la non-proratisation de ses IFSE et CIA résulte, pour la première, « d'une erreur de liquidation liée à l'usage du logiciel de paye », pour le second, d'une erreur inexpliquée, qu'elle n'aurait eu de cesse, selon ses dires, de corriger dès que l'erreur aurait été décelée, il résulte toutefois de l'instruction que l'intéressée a exercé les fonctions de secrétaire de mairie, sans titre, postérieurement au 6 janvier 2023, période au cours de laquelle elle a joué un rôle actif dans la décision du maire de lui attribuer un montant non proratisé d'IFSE et de CIA au titre de l'année 2023 et un montant correspondant à la monétisation des jours de congés épargnés sur son CET. Même si elle n'est pas formellement signataire de la décision litigieuse, Mme Y a, d'une part, seule, pris l'initiative du processus décisionnel aboutissant au versement à elle-même d'un tel montant de prime de façon irrégulière, d'autre part, à cette fin, pris plusieurs décisions en vue de présenter au maire un document à signer par lequel la comptable publique était réquisitionnée de payer, après donc que « l'erreur » a été « décelée ».

*Sur les circonstances**Circonstances aggravantes de responsabilité*

33. Nonobstant la taille modeste de la commune et de ses services et la « confiance totale » que le maire dit avoir toujours accordée à Mme Y depuis qu'il a été élu maire en 2020, dans le contexte de crise sanitaire liée à la covid-19, ayant été auparavant conseiller municipal, M. X apparaît n'avoir jamais demandé de comptes à sa secrétaire

de mairie, n'avoir procédé à aucune vérification, selon ses propres dires, et n'avoir même demandé aucune information, ni lors du mandatement du mandat litigieux d'un montant de 37 817,21 € correspondant à la rémunération de l'ensemble du personnel, ni lorsqu'il a pris connaissance du refus de la comptable de payer la somme de 12 415,91 € correspondant à la seule rémunération nette de Mme Y pour le mois de janvier 2023, ni lorsqu'il a signé l'ordre de réquisition de la comptable publique. Alors qu'il était le seul à pouvoir le faire, M. X apparaît ainsi n'avoir jamais exercé de contrôle sur les conditions et les modalités de rémunération de sa secrétaire de mairie, que cette dernière déterminait pour elle-même.

34. En outre M. X a fait état, en cours d'instruction, de sa méconnaissance des règles relatives au CET instaurées par la commune en novembre 2015, qu'il justifie par le seul motif qu'il « *n'était pas maire à cette époque, et ne (...) [s]e souvient pas que le débat ait porté sur la question d'une indemnisation ou pas des jours épargnés* », alors même que les règles en question, détaillées dans le « *schéma de procédure d'ouverture et de gestion du compte épargne-temps* » annexé à la délibération du 17 novembre 2015, qui précisent notamment que « *Les congés pris au titre du compte épargne-temps sont assimilés à une période normale d'activité statutaire et sont rémunérés en tant que tels* », sont sans ambiguïté et interdisent en conséquence toute mésinterprétation. Au surplus, M. X a été averti par un courriel du 25 janvier 2023 de la comptable publique, précédant donc sa signature de l'ordre de réquisition, que l'interprétation, avancée par Mme Y, selon laquelle la mention précitée pouvait être lue comme autorisant une monétisation des jours de CET, était erronée. L'attitude de M. X est d'autant plus surprenante qu'il a une longue expérience d'exercice de responsabilités locales, cumulant des fonctions d'élu local, non seulement à l'échelle municipale, mais également intercommunale, comme vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération, en plus de celles de président du musée de l'impression sur étoffes. M. X a en outre reconnu être informé de la poursuite irrégulière des activités professionnelles de Mme Y dans les locaux de la mairie sans qu'il n'ait jamais exprimé un questionnement critique à cet égard.

35. Mme Y est secrétaire de la mairie de Bantzenheim depuis 2001, agent de catégorie A depuis 2003. Elle entretient des relations régulières avec le poste comptable depuis de longues années. Elle ne peut dans ces conditions soutenir sérieusement, d'une part, qu'elle ne soupçonnait pas le caractère irrégulier de l'indemnisation de jours de CET et du montant d'IFSE et de CIA qu'elle a activement contribué à se faire octroyer au titre de sa rémunération de janvier 2023, d'autre part, qu'elle ignorait les implications, en termes de responsabilité, de l'ordre de réquisition d'un comptable public par l'ordonnateur. Mme Y s'est en outre immiscée de façon irrégulière dans la gestion des services de la commune après sa cessation d'activité, dans le but d'obtenir les indemnités dont elle avait pris l'initiative de déterminer le montant, de façon là encore irrégulière. Mme Y, en se maintenant en fonctions irrégulièrement après sa cessation d'activité, commettant ainsi une infraction susceptible d'être qualifiée pénalement, a poursuivi

la gestion de son dossier, en vue notamment d'augmenter, irrégulièrement, le montant de sa rémunération, alors même qu'elle avait pu par ailleurs bénéficier, durant sa période d'activité, de conditions de rémunération avantageuses, à travers, notamment, un régime d'astreintes favorable car systématiquement perçu pour chaque semaine et cumulé irrégulièrement avec des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Enfin, si Mme Y soutient qu'elle est prête à rembourser les sommes indûment perçues, il résulte toutefois de l'instruction qu'elle n'a entamé aucune démarche en vue de procéder à un tel remboursement.

Circonstances atténuantes

36. Il résulte de l'instruction que M. X s'est personnellement beaucoup impliqué dans d'autres aspects des charges municipales, dans un contexte où l'effectif des agents de la commune de Bantzenheim apparaît réduit. (...)

[Amendes de 5 000 € pour le maire et de 10 000 € pour la secrétaire de mairie]

Commentaire : Cette décision offre plusieurs enseignements. Elle consacre le principe de responsabilité du signataire de la décision, illustrant la situation où un élu local peut être condamné par la Cour en raison de la commission de l'infraction décrite par l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, à l'occasion d'une suspension régulière de paiement suivie d'une réquisition de payer (par exception au principe d'injusticiabilité des élus locaux posé par le 2° de l'article L. 131-4 du code des juridictions financières). Sur la sanction d'ordonnateurs, élus locaux ayant usé de leur pouvoir de réquisition, cf. CC, 16 décembre 2024, *Commune de Richwiller*, présent Recueil p. 91, CC, 3 mai 2024, *Département de la Haute-Saône*, présent Recueil p. 29.

Par ailleurs, l'arrêt enrichit la jurisprudence de la Cour des comptes sur la notion d'intérêt personnel indirect, notamment dans l'hypothèse de relations de travail étroites entre un élu et le bénéficiaire d'un avantage indu, cf. CC, 3 mai 2024, *Département de la Haute-Saône*, présent Recueil p. 29.

L'arrêt offre également l'exemple, relativement peu fréquent, du bénéficiaire d'un avantage injustifié, sanctionné pour avoir pris une part à active à l'octroi à son profit dudit avantage, par une autre personne (en l'espèce, le maire). La secrétaire de mairie, unique bénéficiaire de compléments de rémunération dépourvus de bases réglementaires, avait engagé sa responsabilité en tant que co-autrice de l'infraction du fait de son immixtion dans les fonctions de direction, alors qu'elle avait été admise à faire valoir ses droits à pension et radiée des cadres. La Cour s'est en outre appuyée sur une disposition du code pénal afin de fonder sa décision.

Les décisions d'octroi irrégulier étant intervenues au début de l'année 2023, la Cour a pu sanctionner l'octroi d'un avantage indu à soi-même, sans compromettre le principe de rétroactivité *in mitius* (CC, 11 mai 2023, *Société Alpexpo*, Recueil p. 17, CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 111).

L'amende infligée au maire a dépassé la réquisition du parquet, tout en illustrant le principe d'individualisation de la peine et de proportionnalité dans la responsabilité de chaque personne mise en cause.

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense.

Des indemnités, présentées comme un avantage collectivement acquis au sens de la loi du 26 janvier 1984, mais dont le bien-fondé ne reposait pas sur des justifications certaines, avaient été versées à des agents communaux, sur réquisition du comptable par le maire, après suspension de leur paiement.

La Cour des comptes a retenu la responsabilité du maire, au titre de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en considérant que la prime versée ne relevait pas d'un avantage collectivement acquis au sens de l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique, faute d'être fondée sur une délibération du conseil municipal antérieure à la loi de 1984. En effet, ni la délibération produite, postérieure, ni la simple mention au procès-verbal d'une réunion du conseil municipal invoquée, qui ne mentionnait pas nécessairement les conditions de versement de cette indemnité, ne correspondent à la définition des justifications requises. La Cour en a conclu que l'octroi des primes de fin d'année constituait un avantage pécuniaire injustifié.

Une question prioritaire de constitutionnalité a par ailleurs été soulevée à l'occasion de ce contentieux, portant sur deux aspects : (i) la non-mention du droit de se taire dans le code des juridictions financières, qui méconnaîtrait la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; (ii) la mise en œuvre des dispositions de l'article 131-7 du code des juridictions financières relatives à la réquisition des comptes publics, qui méconnaîtrait le principe de libre administration des collectivités territoriales, d'intelligibilité du droit et de sécurité juridique.

La Cour a décidé de ne pas transmettre la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État.

Elle a également prononcé une amende de 1 000 euros.

16 décembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1528. – Commune de Richwiller (Haut-Rhin)

LA COUR, (...)

Sur la question prioritaire de constitutionnalité (...)

6. En premier lieu, M. X soutient que les articles L. 141-5 et L. 131-1 à 131-6 du CJF méconnaissent les articles 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'ils ne mentionneraient pas que les personnes poursuivies devant la Cour des comptes doivent être informées de leur « droit de se taire ». (...)

Sur les articles L. 131-1 à L. 131-16 du CJF (...)

14. En second lieu, M. X soutient que l'article L. 131-7 du CJF méconnaîtrait l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 72 de la Constitution, dès lors qu'il contreviendrait, d'une part, aux objectifs à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité du droit et de sécurité juridique, d'autre part, au principe de libre administration des collectivités territoriales. (...)

Sur l'article L. 131-7 du CJF (...)

19. Il en résulte que l'ensemble des moyens précités sont dépourvus de caractère sérieux et qu'il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. X. (...)

Les moyens soulevés par le procureur général (...)

La méconnaissance d'obligations

23. Il est constant que l'ordre de réquisition du 23 novembre 2022 n'est accompagné d'aucune pièce justificative supplémentaire. En revanche, l'ordre de réquisition du 23 novembre 2023 est accompagné d'une délibération du 24 septembre 1997 mentionnant que « *La prime de fin d'année du personnel communal était versée jusqu'à présent par l'Amicale du Personnel Communal ; une subvention du budget communal était inscrite à ce titre au budget primitif de l'année correspondante. À partir de 1997, le montant de la prime de fin d'année est inscrit au compte des frais de personnel du budget. Lors du vote du budget primitif 1997, le Conseil Municipal, a décidé l'attribution de cette prime par le budget principal de la commune. Le Conseil Municipal, à l'unanimité, confirme le versement de la prime de fin d'année au personnel communal par le budget communal [et] dit que ledit versement se fera avec les traitements du mois de novembre* ». Si cette délibération fait référence à une prime de fin d'année, elle ne fournit, en l'absence de production d'une délibération antérieure au 28 janvier 1984, pas d'indication relative aux conditions d'attribution et au taux moyen des indemnités concernées, pas davantage que les budgets supplémentaires produits en cours d'instruction, mentionnant, au titre de l'exercice 1980, un montant de 26 000 francs correspondant au montant de « *gratification de fin d'année à l'ensemble du personnel communal* », et, au titre de l'exercice 1982, un montant de 51 000 francs correspondant aux « *gratifications de fin d'année charges sociales comprises accordées à l'ensemble du personnel communal* ». Un document complémentaire issu d'une réunion du conseil municipal du 3 décembre 1997, s'il fournit des précisions relatives aux conditions de versement et au taux de la prime de fin d'année, ne saurait toutefois être regardé comme satisfaisant les exigences posées par l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales précitée, dès lors qu'il n'est pas établi que ledit document puisse être tenu pour une décision exécutoire de l'assemblée délibérante. En tout état de cause, à supposer même que le document du 3 décembre 1997 puisse être regardé comme une délibération exécutoire

du conseil municipal précisant les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités, il ne résulte pas de l'instruction qu'une délibération antérieure au 28 janvier 1984 mentionnant les conditions de versement et de liquidation d'une prime de fin d'année ait été produite, ni devant la comptable publique, ni dans le cadre de la présente procédure. Au surplus, si M. X soutient que le paiement de la prime en deux virements dans l'année, a été institué antérieurement au 28 janvier 1984, il ne résulte toutefois pas de l'instruction, notamment des pièces produites en défense, qu'il ait été prévu que la prime litigieuse soit payée en deux versements dans l'année, ni que la « *prime de fin d'année* » corresponde à l'un des deux versements annuels. Cette « *prime de fin d'année* » a correspondu dans les faits au paiement d'un « 13^e mois » versé en deux fois au cours de l'année alors que cela ne résulte d'aucune délibération antérieure ou postérieure à 1984. Dès lors le versement d'une prime de fin d'année à des agents de la commune de Richwiller ne saurait être regardé comme un avantage collectivement acquis au sens de l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique. Par suite, en réquisitionnant la comptable publique en vue du paiement de primes de fin d'année à des agents de la commune en novembre 2022 et novembre 2023, pour un montant, respectivement, de 23 928 € et de 25 887 €, le maire de la commune de Richwiller, M. X a méconnu ses obligations. (...)

[Amende de 1 000 € ; Non transmission de la QPC]

Commentaire : Cet arrêt pose la question des conditions de reconnaissance des avantages collectivement acquis en matière de rémunération des agents de collectivités territoriales, définis par l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique. Les avantages collectivement acquis, au sens de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, à l'origine de cet article, ainsi que les conditions de leur attribution et les modalités de leur évolution, doivent avoir été définis par une délibération prise avant l'entrée en vigueur de la loi, soit avant le 28 janvier 1984. Dans le cas présent, en l'absence de production d'une délibération antérieure au 28 janvier 1984 précisant la nature, les conditions d'attribution et le taux des indemnités concernées, la régularité de leur versement n'est pas démontrée. En particulier, la simple mention de l'existence de ces primes ou l'inscription de leur montant dans le budget de la commune ne suffisent pas à caractériser l'avantage collectivement acquis. Cf. CC, 16 mai 2019, *Commune de Genas*, Recueil p. 82 ; CC, 22 janvier 2015, *Commune de Lure*, Recueil p. 20.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel.

Sur la QPC, voir CAF, 13 février 2025, *Commune de Richwiller - QPC*, à paraître.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes.

Quatre personnes étaient poursuivies pour la vente de meubles, biens culturels appartenant au domaine public d'un établissement d'enseignement supérieur, dans des conditions susceptibles de constituer l'infraction définie à l'article L. 131-9 du code des juridictions financière.

Sur le fond, après avoir démontré le droit de propriété de l'État sur les meubles objets du litige et leur intérêt historique et culturel, la Cour a estimé que plusieurs règles de gestion avaient été enfreintes, au premier rang desquelles le principe d'inaliénabilité des biens appartenant au domaine public. Elle a également relevé que les obligations d'inventaire et de signalement au Mobilier national n'avaient pas été respectées, et que la direction nationale des interventions domaniales (DNID) n'aurait pas dû intervenir, n'étant pas compétente pour procéder à la vente de meubles appartenant au domaine public. La Cour a constaté qu'en outre la DNID avait méconnu plusieurs de ses obligations applicables en matière de remise et de récolement, notamment en ne recourant pas à une expertise pour qualifier les meubles dont la valeur n'était pas certaine. Elle a en revanche considéré que la fixation des prix de mise en vente en-deçà de la valeur de marché des biens n'était pas constitutive d'une faute dans le cadre d'une vente aux enchères.

La Cour a jugé que les différents manquements constatés étaient constitutifs d'une faute grave au regard de l'importance des règles méconnues et de la connaissance que les acteurs avaient d'un risque que le mobilier mis en vente soit protégé par le Mobilier national. Elle a en outre estimé que ces manquements avaient causé un préjudice financier à hauteur non seulement de la valeur du marché des biens mis en vente, mais des coûts de procédures engagés par l'État pour se faire restituer certains lots. Le caractère significatif du préjudice a d'ailleurs été apprécié distinctement pour chacune des personnes : au regard du montant annuel des dépenses de fonctionnement de l'établissement public pour sa directrice générale adjointe, de chacun des crédits de paiement consommés pour l'année par le directeur du centre rattaché à l'établissement, du chiffre d'affaire du commissariat aux ventes pour la commissaire chargée de la vente, et enfin du chiffre d'affaire de la division de la DNID pour la responsable de la division.

En conséquence, la Cour a considéré que les éléments constitutifs de l'infraction relative à la violation des règles d'exécution et de gestion prévue par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières étaient réunis et reconnu la responsabilité des quatre personnes poursuivies.

La Cour a retenu des circonstances atténuantes au bénéfice du directeur du centre qui avait alerté sur la nécessité d'avertir le Mobilier national, et des deux agents du DNID pour des raisons personnelles.

La Cour a ainsi prononcé des amendes dont le quantum (entre 3 000 euros et 5 000 euros) était personnalisé en fonction du niveau et de l'étendue des responsabilités des personnes condamnées.

19 décembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1571. – Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) - Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) - Vente du mobilier du château de Grignon

LA COUR, (...)

Vu le réquisitoire pris d'initiative le 9 février 2023, par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la juridiction de cette affaire ; (...)

1. La direction nationale d'interventions domaniales (DNID), service à compétence nationale rattaché au directeur de l'immobilier de l'État de la direction générale des finances publiques, a mis en vente en ligne les 15 juin et 20 septembre 2022 le mobilier entreposé au château de Grignon, l'un des sites de l'école AgroParisTech. Mme X, responsable de la division réseau de ventes de la DNID, Mme Z, commissaire aux ventes au sein du commissariat aux ventes (CAV) administratif de Saint-Maurice à la DNID, Mme A, directrice générale adjointe de l'établissement public AgroParisTech, et M. Y, directeur du centre de Grignon, ont été renvoyés devant la Cour des comptes pour avoir participé, en méconnaissance des règles relatives à la gestion des biens de l'État, à la vente de meubles appartenant à celui-ci. Ils sont ainsi susceptibles d'avoir commis des fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif, au sens de l'infraction définie à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF). (...)

Sur la qualification juridique de la vente des biens du domaine de Grignon au regard de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières

Sur les fautes commises (...)

En ce qui concerne la méconnaissance du principe d'inaliénabilité des biens appartenant au domaine public (...)

26. Il résulte de tout ce qui précède que la vente de ces biens a méconnu les règles relatives à la gestion de biens d'intérêt historique et culturel de l'État, en particulier le principe essentiel d'inaliénabilité, protecteur des biens appartenant au domaine public, et la règle procédurale, imposant une décision de déclassement préalable. (...)

En ce qui concerne la méconnaissance de l'obligation d'inventaire, préalable à la vente (...)

32. Il résulte de tout ce qui précède que l'absence de tenue par AgroParisTech d'un inventaire précis et complet des biens mobiliers affectés est constitutif d'une faute, nonobstant la défaillance de son prestataire. Cette faute a concouru, ne fut-ce qu'indirectement, à ce que l'établissement méconnaisse l'appartenance, la situation juridique et la valeur réelle des biens vendus.

En ce qui concerne l'absence d'intervention du Mobilier national (...)

34. Il ressort des pièces du dossier, et notamment de la réponse du 13 avril 2023 du président du Mobilier national, que sur les 40 lots mis en vente, 20 lots antérieurs à 1800 auraient dû être inscrits de droit à l'inventaire annexe du Mobilier national, les 20 autres lots présentant un intérêt historique suffisant pour être utilisés par le Mobilier national dans le cadre de ses missions, définies par les articles D. 113-11 et D. 113-15 du code du patrimoine, d'ameublement des administrations et de remeublements historiques. Les dispositions précitées de l'article D. 113-14 du même code supposent que les administrations, propriétaires et affectataires du mobilier, soient en situation de repérer les meubles concernés et qui, bien que n'appartenant pas au Mobilier national, ont vocation à rejoindre ses inventaires. Les meubles en question n'ont pas été signalés au président du Mobilier national, le privant de la possibilité d'exercer ses prérogatives et de proposer de protéger le mobilier en question en l'inscrivant dans ses inventaires. (...)

36. Il résulte de ces dispositions que l'obligation de soumettre au visa préalable du président du Mobilier national les propositions de remise de meubles à l'administration des domaines s'impose pour l'ensemble des meubles et objets mobiliers appartenant à des administrations de l'État, quelle que soit leur affectation. Ainsi, comme exposé aux points 20 et 29 du présent arrêt, les meubles vendus sont propriété de l'État et affectés à AgroParisTech, qui devait dès lors se conformer aux dispositions précitées. S'il est soutenu que la documentation développée par la DNID au sujet de cette obligation est imprécise, les agents d'AgroParisTech ont néanmoins été informés par la DNID de cette obligation et ce service leur a transmis le formulaire permettant de signaler un bien au Mobilier national. Par suite, les agents d'AgroParisTech ont méconnu les dispositions de l'article D. 113-16 du code du patrimoine.

37. Il résulte de tout ce qui précède que les règles relatives à la protection des biens de l'État par le Mobilier national, prévues par les articles D. 113-14 et D. 113-16 du code du patrimoine, ont été méconnues par les agents d'AgroParisTech. Ces manquements sont constitutifs d'une infraction aux règles relatives à la gestion des biens de l'État. (...)

En ce qui concerne la méconnaissance des règles applicables à la DNID (...)

41. En premier lieu, il résulte de ces dispositions que la DNID n'est pas compétente pour procéder à la vente d'objets mobiliers appartenant au domaine public. Or, en réalisant la vente des 36 lots du domaine de Grignon, elle a implicitement mais nécessairement reconnu à tort sa compétence.

42. En deuxième lieu, le ministère public fait valoir que le fondement juridique de l'intervention du service des domaines, tel qu'il résulte des articles cités au point 40, n'a pas été clairement identifié, l'absence de formalisation d'un mandat écrit entre la DNID et AgroParisTech n'ayant pas permis au directeur national des interventions domaniales de s'interroger sur les garanties juridiques entourant la vente. Toutefois, l'obligation de signature d'un mandat entre l'administration remettante et la DNID n'est pas démontrée, les parties ayant entendu se référer au CCAG des ventes de biens mobiliers par les Domaines.

43. En troisième lieu, les procédures de remise, d'acceptation et de récolement des biens n'ont donné lieu à aucun procès-verbal, en contradiction avec les règles applicables à la direction, alors même que la remise doit faire mention du fondement réglementaire habilitant le service à procéder à la vente, contenir un état détaillé des biens pour permettre leur estimation et être signée par les représentants qualifiés des deux parties. La transmission d'inventaires des biens à vendre ne saurait satisfaire aux conditions de remise exigées par les dispositions rappelées aux points 39 et 40 du présent arrêt. De même, le récolement a été réalisé sur la base des pièces adressées par AgroParisTech à la DNID. L'unique visite sur place, organisée le 4 janvier 2022 à l'initiative de M. Y, a été réalisée par Mme H et M. N, agents du commissariat aux ventes administratif, dans des conditions peu satisfaisantes, et dans l'objectif d'apprécier le volume des meubles à vendre. Cette visite s'est déroulée en l'absence de Mme Z, commissaire aux ventes, dans un temps très restreint, et sans manipulation des meubles par les agents de la DNID, qui n'ont donc pas vérifié l'existence de marques et estampilles sur les meubles. La question de l'éclairage de la pièce dans laquelle étaient entreposés les meubles fait débat plus de deux ans après les faits. Toutefois, M. Y soutient avoir attiré l'attention des deux agents de la DNID sur certains meubles anciens probablement d'époque, signalant une commode signée René DUBOIS. Il est également établi que le CAV administratif ne disposait pas d'un plan de contrôle hiérarchisé pour le récolement, et que la faible qualité des éléments de description et photos transmis par AgroParisTech ne permettent pas de justifier du respect de l'obligation de réaliser un récolement. Par suite, les agents de la DNID ont méconnu leurs obligations.

44. En quatrième lieu, suivant l'article A 109 du code du domaine de l'État, *« L'adjudication ne peut être prononcée à un prix inférieur au prix minimum préalablement fixé. Ce prix est arrêté par le service des domaines, d'après l'estimation du service d'où proviennent les objets à aliéner ou d'après tous autres renseignements, et, le cas échéant, après expertise faite par des gens de l'art »*. La faculté de recourir à une expertise est prévue par l'article 7-2-1 du CCAG des ventes des biens mobiliers ainsi que par le paragraphe 2.3.9 du guide métier des ventes mobilières du Domaine, qui énonce que *« Le recours à un expert a pour but de mieux valoriser les biens vendus par le Domaine »*.

45. Il résulte de l'instruction que la valeur de certains meubles n'était pas certaine, les agents ayant participé à la vente s'étant interrogés à plusieurs occasions sur leur qualification « de style » ou « d'époque ». Ainsi, en 2019, M. Y a réalisé un premier examen du mobilier, tentant de le qualifier et d'en préciser l'époque, et laissant de nombreux points d'interrogation et remarques en rouge témoignant de ses doutes en la matière. Cette évaluation a été transmise à la DNID pour préparer le catalogue de la vente. Lors de l'établissement de ce catalogue, cette même question a été débattue entre Mmes B et H, la qualification de certains meubles comme « d'époque » emportant un prix plus élevé mais supposant alors que la DNID s'engage sur leur authenticité. Ces échanges ont conduit à requalifier certains meubles, initialement considérés comme « d'époque », en « de style ». Ainsi, alors qu'ils en avaient la faculté, en s'abstenant de recourir à une expertise pour certains des meubles mis en vente, les agents de la DNID n'ont pas mis tout en œuvre pour les valoriser au plus juste. (...)

48. Il résulte de tout ce qui précède que l'administration des domaines a méconnu sa compétence et n'a pas respecté plusieurs des règles procédurales, applicables en matière de remise et de récolement. Ces manquements sont constitutifs d'une infraction aux règles relatives à la gestion des biens de l'État.

Sur la gravité des fautes commises

49. En premier lieu, les manquements constatés, en amont de la procédure de vente par les agents d'AgroParisTech, et lors de la vente par ces mêmes agents et ceux de la DNID en charge de ladite vente, portent sur des règles essentielles en matière de gestion des biens d'intérêt historique et culturel de l'État. Ils sont constitutifs d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

50. En deuxième lieu, AgroParisTech a porté un intérêt trop tardif au patrimoine mobilier du site de Grignon, et ce malgré plusieurs alertes relevant l'absence d'inventaire, attendant d'être tenu par l'échéance de vente du site pour diligenter une mission d'inventoriste, laquelle produira au demeurant des résultats non satisfaisants. Par ailleurs, si des opérations de mise en cohérence des inventaires comptable et physique ont débuté après une délibération du 16 juin 2017 du conseil d'administration, la procédure d'inventaire ne mentionne pas les meubles anciens, et l'actif d'AgroParisTech applicable à la date des faits non prescrits ne les comptabilise pas. La négligence répétée de l'établissement en la matière est constitutive d'une faute grave.

51. En troisième lieu, il résulte de l'instruction que l'établissement avait conscience, avant le lancement de la procédure de vente, que le site de Grignon accueillait du mobilier précieux, devant probablement être protégé par le Mobilier national. Ainsi, le 29 janvier 2018, Mme U, responsable des collections du musée du vivant a contacté le Mobilier national, « *de la part de la direction générale d'AgroParisTech* », en relevant qu'il « *semble fortement possible qu'aient été déposés au cours du XIX^e siècle du mobilier national (certainement en plus importante quantité à Grignon qu'à Paris)* », et demandant à ce qu'elle soit informée « *quant à une potentielle démarche à suivre afin d'identifier les éventuelles collections du mobilier national au sein d'AgroParisTech* ». Si le Mobilier national lui a proposé en retour, le 31 janvier 2018, d'organiser une inspection de repérage au sein de l'école, lui demandant si des marques, au pochoir, sur les meubles anciens avaient été constatées, cette proposition, transmise notamment à Mme A, n'a pas eu de suite. Cette absence de réaction a produit des effets durant la période non couverte par la prescription. De plus, les 8 et 9 décembre 2020, dans un échange de courriels portant sur le patrimoine culturel à prendre en compte dans le cadre du déménagement de Grignon à Palaiseau, M. Y a fait valoir qu'aucun meuble ne porte de marque ou de référence d'inventaire du Mobilier national, rappelant l'état du mobilier et le coût de restauration des pièces à la charge de l'administration remettante. Il conclut sur l'intérêt du sujet et propose, si la direction le souhaite, de se pencher sur le sujet ou de contacter France Domaines Yvelines. En réponse le 9 décembre 2020, Mme A a indiqué qu'elle ne souhaiterait pas se lancer dans cette démarche « *très hypothétique et sans*

doute coûteuse ». Les demandes du ministère de la culture n'ont finalement permis une visite que le 14 septembre 2022, date à laquelle une partie des meubles avait déjà été vendue. Le choix réitéré d'AgroParisTech de ne pas se saisir des propositions d'analyse de ses collections et meubles, et de n'engager aucune démarche pour apprécier leur réelle valeur et leur niveau de protection potentiel, constitue une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

52. En quatrième lieu, lors de la procédure de mise en vente, menée conjointement par AgroParisTech et la DNID, la question de la qualité et la protection des meubles par le Mobilier national s'est de nouveau posée. Le compte rendu de la réunion du 24 novembre 2021 en atteste, nonobstant la contestation en défense du témoignage produit par Mme H sur l'intervention supposée de M. Y lors de cette réunion. De plus, Mme H a adressé le 1^{er} décembre 2021 à M. Y, avec copies notamment à Mmes X et Z, un courriel résumant les étapes de la vente et précisant qu'il appartiendra à M. Y de leur « *signaler les biens en attente d'une réponse du Mobilier national ou du Ministère de la culture* ». Le même jour, la DNID a adressé à AgroParisTech le formulaire pour contacter le Mobilier national. L'absence de réaction des agents d'AgroParisTech face à cette obligation, pourtant plusieurs fois mentionnée, est constitutive d'une faute grave.

53. En cinquième lieu, la DNID est un service à compétence nationale qui participe à la mise en œuvre de la politique domaniale de l'État et donc à la protection des intérêts de celui-ci. En organisant la vente de mobiliers appartenant au domaine public de l'État, dont l'existence et la valeur ont été révélés par voie de presse, les agents de ce service ont participé à porter un discrédit sur l'action de l'administration. Leurs agissements sont ainsi constitutifs d'une faute grave à ce titre. (...)

Sur le préjudice financier

57. Les dispositions de l'article L. 131-9 du CJF imposent, pour entrer en sanction, que les fautes incriminées aient causé un « *préjudice financier significatif* ». Aux termes du troisième alinéa de cet article, « *Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou service relevant de la responsabilité du justiciable* ». Sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier éventuel, l'ordre de grandeur de ce préjudice doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir ensuite être apprécié au regard des éléments financiers de l'entité ou du service concerné.

En ce qui concerne le montant du préjudice financier

58. En premier lieu, si les biens en cause sont inaliénables compte tenu de leur appartenance au domaine public mobilier, leur vente leur confère de fait une valeur vénale. La différence entre le montant des recettes découlant de la vente et leur valeur vénale réelle constitue un premier élément du préjudice financier subi par les finances publiques. Ainsi, il résulte de l'instruction que sur les 36 lots vendus, seuls certains lots ont une valeur déconnectée de celle de leur mise à prix par la DNID, de leur adjudication et de leur valeur potentielle s'ils avaient été restaurés et présentés dans le cadre d'une

vente permettant de réunir davantage d'acheteurs avertis. Les 5 lots comprenant les meubles attribués à Jean-Baptiste SENE, ébéniste représentatif du style Louis XVI, n'ont ainsi pas été identifiés lors de la vente réalisée par la DNID. Or, le lot 245, comprenant une console, a été adjugé pour 2 250 €, et revendu pour 13 000 € en novembre 2022 à une antiquaire parisienne. Les lots 309 et 336, comprenant un canapé, 6 fauteuils et 2 fauteuils bergère, ont été mis en vente pour respectivement 50 € et 40 €, et acquis par un acheteur anglais, pour un total de 5 250 €. Les lots 337 et 338, comprenant 8 fauteuils et 6 chaises, acquis pour 990 €, ont été revendus pour 8 000 €. La DNID a estimé le préjudice subi pour l'ensemble des 36 lots vendus. Pour les 5 lots précités, cette estimation apparaît déconnectée de la valeur du marché. Elle s'établit à 10 000 € pour le lot 245, 11 560 € pour le lot 309, 2 200 € pour le lot 336, 3 480 € pour le lot 337 et 10 340 € pour le lot 338, soit en deçà des valeurs de rachat par les antiquaires parisiens, lesquels entendaient logiquement les revendre à des prix encore supérieurs. (...)

60. En deuxième lieu, il convient de prendre en compte les coûts des procédures engagées par l'État pour se faire restituer certains lots. En effet, le Mobilier national a engagé des procédures amiables auprès de trois acheteurs privés, pour reprendre possession de 5 lots. Les lots 245, 309, 336, 337 et 338, constituent un ensemble historique cohérent et rare, composé d'une console, d'un canapé, de chaises et de fauteuils attribués à Jean-Baptiste SENE. Les trois démarches amiables n'ont à la date du présent arrêt pas abouti. Ces procédures impliqueront le remboursement du coût d'achat des meubles, ainsi que l'indemnisation pour les frais engagés pour leur conservation par ces propriétaires privés et le préjudice moral résultant de la restitution desdits meubles. Si la valeur d'achat des meubles ne doit pas être intégrée dans cette composante du préjudice financier, leur valeur vénale étant déjà prise en compte au point précédent, le préjudice découlant des procédures de restitution s'apprécie au regard des prétentions indemnitaires pour frais d'avocats et préjudice moral des actuels détenteurs des meubles. Ce préjudice, certes futur, est certain à la date du présent arrêt, et étayé par des pièces produites au cours de l'instruction. Ainsi, ces prétentions s'élèvent à 14 000 € pour le lot 245 et à 12 000 € pour les lots 337 et 338. Pour les lots 309 et 336 constitués d'un canapé et de 8 fauteuils de Jean-Baptiste SENE, l'acquéreur n'a pas non plus accepté la proposition d'indemnisation réalisée par le Mobilier national, souhaitant en conserver l'usufruit à vie. Cette demande n'est pas jugée acceptable par le Mobilier national. Au regard de la valeur des biens en question, cet usufruit représente 30 000 €, auquel s'ajouteront les frais d'avocat. Ainsi, le préjudice issu des prétentions indemnitaires des propriétaires privés détenteurs des 5 lots ciblés par le Mobilier national s'élève à 60 000 €, et s'ajoute au préjudice déjà établi de 158 981 €.

61. En troisième lieu, les autres composantes du préjudice financier, exposées par la procureure générale, sont incertaines et insuffisamment établies à ce jour pour être retenues dans l'estimation du préjudice financier. Elles ne peuvent donc être prises en compte dans l'évaluation du préjudice financier *stricto sensu*. (...)

En ce qui concerne le caractère significatif du préjudice financier

63. En premier lieu, le préjudice financier est significatif au regard des crédits de paiement consommés en 2022 par le site de Grignon, à savoir 1,7 M €, dont M. Y exerçait la direction.

64. En deuxième lieu, le préjudice financier est significatif au regard du montant annuel des dépenses de fonctionnement d'AgroParisTech en 2022, à savoir 29,9 M €, dont Mme A, en qualité de directrice générale adjointe, avait la responsabilité.

65. En troisième lieu, ce préjudice financier est également significatif au regard du chiffre d'affaire du commissariat aux ventes administratif, placé sous la responsabilité de Mme Z, dont le chiffre d'affaire était de 10 M € en 2022.

66. En quatrième lieu, Mme X exerce les fonctions d'adjointe du responsable du pôle ventes mobilières au sein de la DNID depuis le 1^{er} juin 2021. Elle est responsable de la division réseau de vente de la DNID, et donc du pilotage hiérarchique et fonctionnel des 13 CAV implantés en métropole et dans les DOM, dont le CAV administratif de Saint-Maurice ayant réalisé la vente litigieuse. Le préjudice financier est significatif au regard du chiffre d'affaire de la division, à savoir 88 M € en 2022.

Sur l'imputation des responsabilités

67. La décision de renvoi estime que la responsabilité des manquements ayant entraîné ce préjudice incombe à M. Y, directeur du centre de Grignon du 17 juillet 2018 au 10 octobre 2021, puis directeur des campus de Grignon et Palaiseau à compter du 11 octobre 2021, à Mme A, directrice générale adjointe d'AgroParisTech du 15 décembre 2012 au 31 décembre 2022, à Mme Z, commissaire aux ventes aux commissariat aux ventes Saint-Maurice, et à Mme X, responsable de la division réseau de ventes de la DNID.

Sur les responsabilités des agents d'AgroParisTech

68. En premier lieu, M. Y, directeur du centre de Grignon, avait pour mission d'assurer la coordination et la gestion du patrimoine mobilier et immobilier du domaine de Grignon. Il était à ce titre le premier responsable de la conservation et de l'entretien du patrimoine mobilier du site. Si d'autres agents de l'établissement AgroParisTech participaient à l'opération de déménagement de ses sites, M. Y a directement pris part à l'organisation de la vente des meubles les 15 juin et 20 septembre 2022. Il résulte de l'instruction que M. Y s'est interrogé plusieurs fois sur la qualité et la valeur des meubles vendus, ne parvenant pas à déterminer pour certains d'entre eux s'ils étaient « de style » ou « d'époque ». En effet, en 2019, M. Y a réalisé un examen du mobilier, dressant une liste non exhaustive de celui-ci, tentant de le qualifier et d'en préciser l'époque, mais laissant de nombreux points d'interrogation et remarques en rouge ce qui témoigne qu'il avait conscience de l'existence de réels doutes en la matière. Cette évaluation a été transmise à la DNID pour préparer le catalogue de la vente. Il affirme également avoir signalé aux agents de la DNID, lors de leur visite sur place le 14 janvier 2022, un meuble

signé Dubois. Pour autant, il n'a pas organisé cette visite dans de bonnes conditions. Si la question de la luminosité de la pièce dans laquelle étaient remisés les meubles fait débat, il ressort des pièces produites que les meubles étaient serrés les uns contre les autres, ne facilitant pas leur éventuelle manipulation. De plus, la question de solliciter ou non le Mobilier national a été abordée plusieurs fois, ce qui démontre que M. Y avait identifié la possibilité que ces meubles puissent être protégés par ledit Mobilier national. En se rendant coupable de ces défaillances successives, M. Y a commis l'infraction définie par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

69. En second lieu, Mme A, directrice générale adjointe d'AgroParisTech, disposait d'une délégation du directeur général d'AgroParisTech, et était la supérieure hiérarchique de M. Y. Elle assurait, au moment des faits, le pilotage du projet immobilier de regroupement des campus franciliens. Son attitude a incontestablement contribué à négliger le mobilier détenu sur le site de Grignon et à ce que le Mobilier national ne soit pas tenu informé de l'existence de meubles susceptibles d'être protégés. Ainsi, alors que M. Y indiquait dans son courriel du 9 décembre 2020 que la question de l'intérêt national des meubles entreposés était pertinente, qu'un contact avec France Domaines Yvelines pouvait être pris, Mme A lui a immédiatement répondu qu'elle « *ne se lancerait pas dans cette démarche très incertaine et probablement coûteuse* ». Dès lors, Mme A a commis l'infraction définie par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

Sur les responsabilités des agents de la DNID

70. En premier lieu, Mme Z exerçait les fonctions de commissaire aux ventes au CAV administratif de Saint-Maurice au moment de la vente litigieuse et de sa préparation. À ce titre, elle était la principale responsable de la remise des meubles, de l'établissement du catalogue de vente et de la procédure de vente et ce, conformément au préambule du CCAG des ventes de biens mobiliers par le domaine qui prévoit que « *Le fonctionnaire responsable de la vente est dénommé "commissaire aux ventes"* ». Elle n'a pas participé à la réunion du 24 novembre 2021 sur le site de Claude Bernard, ni à la visite sur le site de Grignon le 4 janvier 2022, étant en congé maladie du 12 novembre 2021 au 28 février 2022. Elle a cependant pris part à la confection du catalogue, à la qualification erronée de la valeur du mobilier. Elle n'a pas formulé d'objection sur la remise proposée et n'a pas réalisé de récolement satisfaisant des biens. Elle a signé le procès-verbal d'adjudication. De plus, elle exerçait une autorité hiérarchique sur les agents du CAV, mais n'a pas assuré un contrôle suffisant sur leurs échanges avec AgroParisTech, notamment lors de la saisie, du lotissement et de la qualification des biens. Dès lors, Mme Z a commis l'infraction définie par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

71. En second lieu, Mme X est responsable de la division réseau de vente de la DNID depuis le 1^{er} juin 2021 et, à ce titre, assure la responsabilité hiérarchique et fonctionnelle sur les 13 CAV dont le CAV administratif précité. Le manque de vigilance dont elle a fait preuve, et le défaut d'encadrement des deux agents du CAV ayant pris en charge de nombreux actes de la vente du mobilier de Grignon en l'absence de Mme Z, ont permis

une méconnaissance par ce CAV de la compétence de sa direction et des procédures internes applicables. Elle n'a pas accru sa vigilance sur la vente en cours, ni ne s'est interrogée sur l'absence de saisine du Mobilier national, bien qu'ayant été en copie des échanges entre les agents du CAV administratif et AgroParisTech. Dès lors, Mme X a commis l'infraction définie par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

Sur les circonstances atténuantes de responsabilité

72. En premier lieu, M. Y a, à plusieurs reprises, attiré l'attention de ses supérieurs et des agents de la DNID sur la qualité de certains meubles et sur l'intérêt d'interroger les services compétents quant à leur protection. Ces alertes, bien que n'ayant pas abouti, constituent des circonstances atténuant sa responsabilité.

73. En deuxième lieu, Mme Z a été absente du 12 novembre 2021 au 28 février 2022, puis du 16 mars au 22 avril 2022, pour raisons de santé. Elle n'a donc pas pu assister aux visites des sites de Claude Bernard et Grignon. Ces éléments constituent des circonstances atténuant sa responsabilité.

74. En troisième lieu, les ventes litigieuses réalisées pour le compte d'AgroParisTech ont été organisées par la DNID alors même que Mme X avait pris son poste au sein de la division des ventes récemment, qu'elle devait suivre des formations et qu'elle se trouvait dans un contexte personnel difficile. Il y a lieu de tenir compte de ces circonstances atténuantes. (...)

[Amendes de 4 000 € pour le directeur du centre, 5 000 € pour la directrice générale adjointe de l'établissement public, 3 000 € pour la commissaire au vente et 3 000 € pour la responsable de la division réseau des ventes]

Commentaire : Cet arrêt est issu du premier réquisitoire d'initiative du parquet général. Celui-ci a été pris à la suite de publications d'articles dans la presse.

Le cas d'espèce est également marqué par un éclatement des responsabilités, qui n'a pas empêché d'imputer des fautes à différents acteurs. En effet, sont concernés non seulement la direction nationale d'intervention domaniale (DNID) ainsi que son commissariat aux ventes, mais également la direction générale d'un établissement public d'enseignement à caractère scientifique, culturel et professionnel et un centre rattaché à cet établissement. Malgré la dilution de la chaîne décisionnelle, plusieurs gestionnaires publics ont vu leurs responsabilités mises en jeu.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel. Par ailleurs, l'appréciation individualisée du caractère significatif du préjudice est contestée par un appel incident du parquet général.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes.

Deux griefs étaient en cause, qui concernaient, d'une part, les deux gérants successifs d'une société civile immobilière (SCI) pour avoir procédé à la revente de places de parkings appartenant à cette société sans y avoir été préalablement autorisés par les actionnaires et d'autre part, l'une de ces deux mêmes personnes en tant que directrice de société d'économie mixte (SEM), pour avoir fait engager à son avantage une dépense qui nécessitait une délibération préalable.

La Cour a d'abord écarté les moyens soulevés par l'une des deux personnes mises en cause, à propos du respect du contradictoire, puisqu'il est indifférent à la régularité de la procédure devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes que d'éventuelles irrégularités aient pu affecter la procédure précédant sa saisine.

Concernant le premier grief, la Cour a considéré qu'il n'entrait pas dans les pouvoirs propres du gérant de la SCI d'aliéner les parkings puisqu'une décision spécifique des actionnaires aurait dû être prise en ce sens, la méconnaissance des règles relatives à l'exécution des recettes ou à la gestion des biens de cette société constituant ainsi une faute grave.

À cette occasion, la Cour s'est également prononcée sur la portée et les limites de l'exonération de responsabilité résultant de l'article L. 131-6 du code des juridictions financières (CJF), dont le 2° précise que « les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper : (...) d'une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mentionné à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci. » En l'espèce, la Cour a estimé non seulement que ces délibérations n'étaient pas déterminées, mais surtout que les responsables d'une SEM ne sauraient se prévaloir d'une délibération émanant d'une autre personne morale actionnaire (le conseil municipal de la commune).

Toutefois, faute de préjudice financier, la Cour a relaxé les personnes renvoyées de ce grief.

Il n'a pas été possible de condamner les auteurs de la vente au titre de l'article L. 313-3, devenu le 3° de l'article L. 131-13 du CJF qui réprime le fait d'avoir engagé une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation, puisque les faits poursuivis concernaient une cession de biens, donc une opération de recettes : seule la constatation d'une charge pour l'organisme, telle une moins-value lors de la vente des parkings, aurait pu éventuellement caractériser cette infraction.

Concernant le second grief, la Cour a considéré que l'une des deux personnes poursuivies, en tant que directrice de la SEM, en donnant l'ordre à son subordonné de signer un avenant à son contrat de travail lui assurant, en plus de sa fonction de directrice exécutive, 55 %

de la fonction de directrice de la gestion locative au sein de la même société, endossait la responsabilité de cet acte irrégulier (article L. 131-5 du CJF). Cette signature, qui aurait dû être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration de la SEM, en tant que convention réglementée, désignait la directrice signataire comme responsable de l'engagement d'une dépense à laquelle elle n'avait pas le pouvoir de procéder (3° de l'article L. 131-13 du CJF).

La Cour a prononcé une amende de 1 000 euros.

23 décembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1604. – Société anonyme d'économie mixte (SAEM) Marseille Habitat et société civile immobilière (SCI) Protis Développement

LA COUR, (...)

1. Par la décision de renvoi susvisée, le procureur général près la Cour des comptes renvoie devant la Cour M. Y et Mme X, en tant que gérants successifs de la société civile immobilière (SCI) Protis Développement, pour qu'il soit statué sur leur responsabilité au titre des infractions qu'ils auraient commises à l'occasion de la vente de places de parkings appartenant à ladite société, et Mme X, en tant que directrice exécutive et directrice générale de la société anonyme d'économie mixte (SAEM) Marseille Habitat, pour qu'il soit statué sur sa responsabilité au titre des infractions qu'elle aurait commises en signant un avenant à son propre contrat de travail et en donnant ordre à un de ses subordonnés de signer cet avenant pour le compte de la société. (...)

Sur une atteinte aux droits de la défense et au respect du contradictoire

7. Mme X fait valoir, en premier lieu, que la procédure menée par la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, à l'origine de l'instance, ne lui a pas permis de défendre ses intérêts, le contrôle ayant commencé après son départ, qu'elle n'a pas bénéficié des dispositions de l'article L. 241-7 du code des juridictions financières et qu'il n'a pas été tenu compte de ce qu'elle n'avait assuré ses fonctions que pendant 10 mois sur les 84 mois examinés par la chambre.

8. Eu égard aux pouvoirs d'auto-saisine que le procureur général près la Cour des comptes tient de l'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières, il est indifférent à la régularité de la procédure devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes que d'éventuelles irrégularités aient pu affecter la procédure précédant sa saisine. Par ailleurs, il appert que Mme X était encore en fonction lors de la notification, le 28 juillet 2022, du contrôle de la chambre régionale des comptes. Aux termes mêmes de l'article L. 241-8, et non L. 241-7 comme il est plaidé, du code des juridictions financières, il lui appartenait, en tant que dirigeante anciennement en fonction, de demander au président de la chambre régionale des comptes de pouvoir désigner la personne qu'elle souhaitait voir l'assister ou la représenter. Il n'est pas établi, ni même allégué, que Mme X aurait formulé une telle demande. Mme X a, par ailleurs, été rendue destinataire d'un extrait des observations provisoires de la chambre, dont elle a accusé réception le 24 février 2023. Il n'est pas non plus établi, ni même allégué, que la procédure réglée par le code des juridictions financières, sur laquelle la durée de son mandat est sans incidence, aurait été méconnue.

9. Mme X fait valoir, en second lieu, que l'orientation prise par l'instruction de la Cour des comptes, au cours de laquelle elle n'a reçu qu'un questionnaire, lui laissait augurer un classement ; raison pour laquelle elle n'a pas constitué d'avocat. Elle relève que l'ordonnance de règlement ne comporte aucun élément à charge ou à décharge ni n'expose les circonstances. Son renvoi devant la juridiction lui apparaît incompréhensible.

10. D'une part, il ne saurait être fait grief au ministère public de n'avoir pas suivi les conclusions de l'ordonnance de règlement. L'article L. 142-1-5 du code des juridictions financières lui donne, en effet, toute latitude pour « *apprécie[r] les suites à donner à la clôture de l'instruction* ». D'autre part, la lecture de l'ordonnance de règlement montre assez que l'instruction a été menée à charge et à décharge et les éléments de fait qui y sont rapportés éclairent assez les circonstances pour permettre au juge de les apprécier.

11. Il résulte de ce qui précède que la procédure n'a méconnu ni les droits de la défense ni le respect du contradictoire.

Sur la revente des parkings par les gérants de la société civile immobilière Protis Développement (...)

Sur la qualification juridique de l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-4 puis L. 131-9 du code des juridictions financières

Sur l'infraction aux règles des recettes et des dépenses (...)

23. En conséquence, en procédant à la cession de places de parking, activité excédant l'objet social de la société civile immobilière Protis Développement, sans avoir, au préalable, obtenu l'autorisation de l'assemblée des associés, et sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens soulevés par le ministère public, M. Y et Mme X, gérants successifs, ont méconnu les règles relatives à l'exécution des recettes ou à la gestion des biens de cette société. (...)

Sur une exonération résultant de l'article L. 131-6 du CJF

27. M. Y et Mme X soutiennent, dans l'hypothèse où une faute serait retenue à leur encontre, qu'ils devraient bénéficier des dispositions de l'article L. 131-6 du CJF aux termes desquelles les justiciables ne sont passibles d'aucune amende « *s'ils peuvent exciper : (...) / 2° D'une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales (...) dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci* ».

28. Outre le fait que les délibérations invoquées ne sont pas déterminées, elles ne sauraient, en tout état de cause, dès lors qu'elles émanent de la commune de Marseille, exonérer de leurs responsabilités les gérants de la société civile immobilière Protis Développement, personne morale distincte de cette commune.

Sur la constitution d'un préjudice financier significatif (...)

31. Globalement, le prix de cession de l'ensemble des biens a, chaque année, été supérieur à leur valeur nette comptable. Aucun élément n'a été soumis à la Cour qui permettrait de comparer ces deux valeurs pour les biens cédés pris individuellement. De même, aucun élément n'a non plus été soumis à la Cour qui permettrait d'établir que

les cessions se sont effectuées au-dessous du prix de marché. Ces constats, la faculté de négociation offerte aux parties par les articles 1193 et 1583 du code civil comme les particularités des contrats de commodat de l'espèce ne permettent donc pas de démontrer que les ventes, par elles-mêmes, auraient causé un préjudice à la société civile immobilière Protis Développement. (...)

Sur la signature d'un avenant au contrat de travail de la directrice de la société anonyme d'économie mixte Marseille Habitat (...)

Sur la qualification juridique de l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-3 puis L. 131-13-3° du code des juridictions financières

43. Les articles L. 313-3 puis L. 131-13-3° du CJF répriment le fait pour une personne justiciable de la Cour des comptes d'engager une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet. Dès lors que l'avenant en cause constituerait une convention règlementée, il aurait dû être préalablement approuvé par le conseil d'administration. À défaut, son signataire aurait engagé la dépense sans en avoir le pouvoir.

44. Mme X fait valoir que son recrutement comme directrice de la gestion locative s'est fait dans l'urgence, au départ de la titulaire du poste, pour valoir jusqu'au recrutement de la nouvelle titulaire et que la rémunération qu'elle percevait à ce titre correspondait au tiers de la rémunération normale ; qu'ainsi cette convention doit être considérée comme portant sur une opération courante et conclue à des conditions normales ; qu'elle relève donc de l'exception de l'article L. 225-39 du code de commerce.

45. Les opérations courantes sont celles que la société réalise habituellement dans le cadre de son activité sociale. La répétition est une présomption du caractère courant. Mais le critère d'habitude n'est pas à lui seul déterminant, il convient de prendre également en considération les circonstances qui ont entouré la conclusion de la convention, de même que sa nature et son importance juridique ou ses conséquences économiques, voire sa durée.

46. L'avenant en cause a pour effet de faire exercer à Mme X, jusqu'à son départ de la société, 55 % des missions de la directrice de la gestion locative, démissionnaire. Elle devait être assistée dans ces fonctions par trois agents, dont la directrice adjointe. Cet avenant ne précise aucune durée d'effet, ni qu'il ne vaudrait que jusqu'au recrutement d'un nouveau directeur de la gestion locative. Il ne concerne pas l'activité sociale mais l'organisation, le fonctionnement institutionnel de la société. Sa présidente a, de plus, déclaré au conseil d'administration du 5 décembre 2022 avoir été mise devant le fait accompli. Au demeurant, le commissaire aux comptes de la SAEM, par une communication *ad hoc* au conseil d'administration du 26 mai 2023, a relevé l'irrégularité de cet avenant qu'il estimait relever de la catégorie des conventions règlementées.

47. Il résulte de ce qui précède que l'adjonction des fonctions de directrice de la gestion locative à celles déjà exercées par Mme X constituait une convention règlementée, excédait donc les pouvoirs généraux qu'elle détenait *ès-qualités* et aurait dû être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration de la société anonyme d'économie mixte Marseille Habitat. À défaut, la signature de ce contrat constitue un engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir.

Sur l'imputation des responsabilités

48. Le ministère public estime que la position de subordination de M. Ro., signataire de l'avenant pour la société anonyme d'économie mixte Marseille Habitat, l'exonère de sa responsabilité et que Mme X a commis l'infraction comme responsable de l'acte de son subordonné et comme signataire, pour son compte, d'une convention règlementée sans l'autorisation du conseil d'administration ni même inscription à l'ordre du jour de cette instance. (...)

[Amende 1 000 € pour la directrice exécutive et directrice générale ; Relaxe pour le gérant]

Commentaire : Cet arrêt consacre l'autonomie de la procédure contentieuse indépendamment des aléas qui ont pu affecter les procédures de contrôles qui ont précédé le réquisitoire, ce qu'avait déjà affirmée la CDBF (cf. CDBF, 4 décembre 2015, *Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris*, Recueil p. 171). L'arrêt permet d'établir qu'il ne saurait être fait grief au ministère public de n'avoir pas suivi les conclusions de l'ordonnance de règlement, puisque l'article L. 142-1-5 du CJF lui donne toute liberté d'apprécier les suites à lui donner.

Les droits de la défense ont d'ailleurs été respectés, au cours de la procédure de contrôle non juridictionnelle, dès lors qu'un questionnaire, puis un extrait des observations provisoires, ont pu être adressés aux personnes dont la responsabilité pouvait être mise en cause.

Par ailleurs, l'arrêt ouvre la voie à une qualification juridique d'opérations de recettes au titre du 3° de l'article L. 131-13 alors que la rédaction de l'article ne vise que les engagements de dépenses, à condition que l'on puisse établir une moins-value.

Sur l'attribution à soi-même d'un élément de rémunération, recherchée sur un fondement différent, cf. CC, 14 novembre 2024, *Commune de Bantzenheim*, présent Recueil p. 85

Sur l'objet social d'une SCI qui ne prévoit pas la vente de biens immobiliers, cf. Cass. 3° civ., 8 février 2024, n° 22-18-015 sur un groupement foncier agricole.

ARRÊT DE
LA COUR D'APPEL FINANCIÈRE

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation.

Une personne, mise à disposition d'une société d'économie mixte locale par son employeur, prestataire de service, dans le cadre d'un contrat de « management de transition », en était devenue dirigeante de fait. Elle avait bénéficié d'une procuration pour effectuer des opérations sur les comptes bancaires de la société. Sur le seul fondement de cette procuration des deux présidents-directeurs généraux successifs, elle avait engagé, entre autres, des dépenses à son bénéfice ainsi qu'à celui de son conjoint.

La chambre du contentieux de la Cour des comptes avait notamment jugé en première instance que : (i) les dépenses engagées par la dirigeante de fait au profit de son conjoint étaient constitutives d'une infraction au code des juridictions financières (CJF), tant au sens de l'ancien article L. 313-6 que de l'article nouveau L. 131-12 du même code ; (ii) qu'en revanche l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même ne pouvait être appliqué au cas d'espèce au regard du principe de rétroactivité in mitius ; (iii) que le caractère significatif du préjudice financier consécutif au défaut de surveillance des directeurs généraux n'était pas établi. Le procureur général près la Cour des comptes avait fait appel de cette décision sur ces deux derniers points.

Sur l'octroi d'avantage injustifié à soi-même (qui n'était pas réprimé en tant que tel par l'article L. 313-6 abrogé et qui pouvait constituer, sous l'empire de l'ancienne législation, une circonstance aggravante de l'infraction définie à l'article L. 313-4 abrogé), la Cour d'appel financière (CAF) a considéré qu'il constituait bien une nouvelle infraction et qu'il ne pouvait donc trouver à s'appliquer à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du nouvel article L. 131-12 du code des juridictions financières.

Sur le caractère significatif du préjudice, la Cour d'appel financière a considéré que les faits, tels qu'ils étaient appréhendés par le ministère public, ne permettaient pas une telle qualification, tant au regard du chiffre d'affaires annuel moyen de la société que du total des charges d'exploitation annuelles de la société, qui ont évolué à la baisse à l'époque des faits poursuivis.

La Cour d'appel financière confirme donc l'arrêt rendu par la Cour des comptes en première instance.

12 janvier 2024 – Arrêt d'appel n° 2024-01. – Société Alpexpo

LA COUR, (...)

1. La société Alpexpo, constituée d'abord sous la forme de société d'économie mixte locale au sens de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, devenue ensuite une société publique locale au sens de l'article L. 1531-1 du même code, sous les dénominations de Société d'amélioration et d'exploitation des biens de Grenoble et

de l'agglomération puis de Société Alpeexpo, a pour activité l'exploitation commerciale d'un site né des Jeux Olympiques de Grenoble de 1968 et de ses équipements. Elle a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes à l'issue duquel la Cour de discipline budgétaire et financière a été saisie de faits susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction. Par un arrêt du 11 mai 2023, la chambre du contentieux de la Cour des comptes, à laquelle cette affaire a été transmise conformément au II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, a condamné Mme Z, dirigeante de fait de la société Alpeexpo, à une amende de 3 500 euros et relaxé MM. X et Y, dirigeants de droit successifs de cette société, des fins des poursuites. Le procureur général près la Cour des comptes relève appel de cet arrêt par une requête du 7 juillet 2023. (...)

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué

En ce qui concerne Mme Z : (...)

4. Il ressort également de l'instruction que Mme Z, pour l'exécution de ce contrat de prestation de services auquel elle n'était pas directement partie, a reçu de M. X puis de son successeur M. Y, une procuration pour effectuer des opérations sur les comptes bancaires de la société Alpeexpo, alors qu'elle ne disposait pas de délégation de pouvoir ni de délégation de signature l'autorisant à engager la société. C'est dans ce cadre que Mme Z a engagé des dépenses étrangères à l'objet social de la société, soit au bénéfice de son conjoint, soit au sien propre. La chambre du contentieux a jugé, par l'arrêt attaqué, qui n'est pas contesté sur ce point, que l'engagement de dépenses au bénéfice de son conjoint était constitutif de l'infraction d'avantage injustifié procuré à autrui, tant au sens de l'ancien article L. 313-6 du code des juridictions financières qu'à celui de son nouvel article L. 131-12. La chambre du contentieux a, en revanche, jugé que les dépenses engagées par Mme Z pour son profit personnel, de 12 500 euros environ, ne pouvaient être incriminées ni sur le fondement de l'article L. 313-6, ni sur celui du nouvel article L. 131-12.

5. En vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ». Il découle de ce principe la règle selon laquelle la loi répressive nouvelle ne peut s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur et doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables.

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, en vigueur à l'époque des faits : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou*

salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction ». L'article L. 313-4 du même code, en vigueur à l'époque des faits, disposait : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ».

7. En second lieu, aux termes de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières entré en vigueur le 1^{er} janvier 2023 : « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3* ». L'article L. 131-9 du même code, entré en vigueur à la même date, dispose : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3* ».

8. Il résulte des dispositions du code des juridictions financières antérieures au 1^{er} janvier 2023 mentionnées au point 6, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière, que si, avant le 1^{er} janvier 2023, l'octroi d'un avantage à soi-même pouvait résulter d'une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses et constituer, par suite, une circonstance aggravante de l'infraction définie à l'article L. 313-4, un tel agissement ne constituait pas, en lui-même, une infraction punissable sur le fondement des dispositions de ce code. Eu égard à sa nouveauté, l'infraction créée par l'article L. 131-12 cité au point 7 ne peut, par suite, et pour le motif exposé au point 5, s'appliquer à des faits commis avant son entrée en vigueur.

9. Il résulte de ce qui précède que le ministère public appelant n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par l'arrêt attaqué, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a écarté tout caractère rétroactif à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en tant qu'il porte sur les avantages injustifiés procurés à soi-même.

En ce qui concerne MM. X et Y : (...)

11. Pour les motifs exposés par les premiers juges au point 51 de leur arrêt et qui ne sont pas contestés, les divers manquements imputés à MM. X et Y dans leur gestion de la société Alpexpo doivent être appréciés au regard des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières mentionnées au point 7 et entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

12. Les dispositions de cet article imposent, pour entrer en sanction, que les fautes incriminées aient causé un « *préjudice financier significatif* ». Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 131-9 : « *Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable* ». Sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier éventuel, l'ordre de grandeur de ce préjudice doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir ensuite être apprécié au regard des éléments financiers de l'entité ou du service concerné. Lorsque, par ailleurs et comme en l'espèce, cette entité ou ce service n'est pas tenu d'établir et d'approuver un budget, il convient de se référer aux éléments financiers pertinents selon le régime juridique et comptable applicable à cette entité ou à ce service, tels notamment ceux qui ressortent du bilan ou du compte de résultat. Il appartient au juge de fonder sa décision sur les pièces apportées au cours de la procédure et contradictoirement discutées devant lui.

13. À cet égard, et en premier lieu, le ministère public n'établit pas, en se bornant à énumérer le montant des dépenses afférentes « *aux contrats passés en méconnaissance des règles de la commande publique* », que ces dépenses auraient pu être moindres – dans des proportions qu'au demeurant, il ne précise pas – si ces règles avaient été respectées.

14. En deuxième lieu, si le total des honoraires versés à la société MCG Managers a été nettement supérieur au coût global de la rémunération d'un directeur général, il résulte, d'une part, des termes du contrat qui s'est prolongé sur trois années que les prestations de MCG Managers ne comprenaient pas que la seule mise à disposition de Mme Z ainsi qu'il est exposé au point 3. Le ministère public ne soutient pas, d'autre part et en tout état de cause, que le recours à un management de transition et sa prolongation sur trois années aient constitué une faute de gestion, ni davantage que les honoraires versés par la société Alpexpo ne correspondaient pas aux prestations rendues.

15. En troisième lieu, si les divers manquements allégués des dirigeants de droit pourraient être regardés comme ayant permis l'octroi à Mme Z et son conjoint de divers avantages irréguliers, le préjudice financier qui en serait résulté ne paraît pas dépasser un ordre de grandeur de 15 000 euros. Ce montant ne revêt pas de caractère significatif au regard des différents éléments figurant dans les comptes annuels attestés par les rapports du commissaire aux comptes, dont il ressort que le chiffre d'affaires annuel moyen de la société Alpexpo a dépassé six millions d'euros sur la période en cause et que le montant des charges d'exploitation annuelles de la société a évolué sur la même période de 8,8 millions à 6,7 millions d'euros.

16. Il résulte de ce qui précède que le ministère public n'est pas fondé, par les arguments qu'il invoque à l'appui des moyens qu'il soulève, à soutenir que c'est à tort que, par l'arrêt attaqué, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a estimé, en ce qui concerne les poursuites engagées à l'encontre de MM. X et Y, que l'existence d'un préjudice financier significatif pour la société Alpexpo n'était pas établie. (...)

[Rejet]

Commentaire : Cette décision est le premier arrêt rendu par la Cour d'appel financière qui constate l'absence de continuité entre l'article L. 131-12 nouveau du CJF, qui condamne expressément l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même, et l'article L. 313-4 ancien du CJF. La Cour de discipline budgétaire et financière avait certes antérieurement reconnu la possibilité de sanctionner l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même sous l'angle d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses (cf. CDBF, 15 novembre 2021, *Commission du film d'Ile-de-France*, Recueil p. 187). Toutefois, en l'absence de réelle continuité juridique, la CAF conclut que l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même de l'article L. 131-12 nouveau du CJF constitue une nouvelle infraction qui ne peut concerner des faits intervenus avant le 1^{er} janvier 2023, conformément au principe de non rétroactivité des lois répressives.

La CAF arrête également qu'il n'est pas nécessaire d'établir exactement le montant du préjudice financier de l'article L. 131-9 du CJF et qu'un ordre de grandeur est suffisant, mais qu'il doit justifier de son caractère significatif. Enfin dès lors que l'entité en question n'est pas tenue d'établir un budget annuel, la CAF considère qu'il convient de se référer aux éléments financiers pertinents selon le régime juridique et comptable applicable à l'entité, tels notamment ceux qui ressortent du bilan ou du compte de résultat.

DÉCISION
DU CONSEIL D'ÉTAT



Conseil d'État. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public. – Rétroactivité *in mitius*. – Cassation.

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) avait engagé la responsabilité de deux agents d'un établissement public, à la suite de la signature de contrats irréguliers, constitutive, d'une part, d'infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses et, d'autre part, de l'octroi d'un avantage injustifié procuré à autrui (articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières alors en vigueur).

La directrice générale de l'établissement ayant manqué à son devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance avait été condamnée à une amende de 2 500 €. Elle s'est pourvue en cassation devant le Conseil d'État. Celui-ci a fait application de l'ordonnance du 23 mars 2022, entrée en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2023, dont les dispositions nouvelles constituent une loi répressive plus douce que les dispositions antérieures dont la CDBF avait fait application.

En effet, par rapport aux dispositions abrogées respectivement des anciens articles L. 313-4 et L. 313-6, cette ordonnance a, d'une part, restreint l'infraction de manquement aux règles d'exécution des recettes et des dépenses aux fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif et, d'autre part, exigé la preuve d'un intérêt personnel direct ou indirect, pour caractériser l'infraction d'avantage injustifié procuré à autrui.

Le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la CDBF, sans erreur de droit de celle-ci.

30 avril 2024 – Décision n° 470749. – Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)

M. Agnoux, rapporteur public

LE CONSEIL D'ÉTAT, (...)

2. En vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires ». Découle de ce principe la règle selon laquelle la loi répressive nouvelle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables. Il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction, de faire application, même d'office, d'une loi répressive nouvelle plus douce entrée en vigueur entre la date à laquelle l'infraction a été commise et celle à laquelle il statue. Il en va de même pour le juge de cassation si la loi nouvelle est entrée en vigueur postérieurement à la décision frappée de pourvoi.

3. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la Cour a jugé les faits qui lui étaient soumis, relatifs à la gestion administrative et financière de l'ECPAD, imputables à Mme B... en sa qualité d'administratrice civile détachée dans les fonctions de directrice générale de cet établissement et constitutifs des infractions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières, alors en vigueur. Ces dispositions sanctionnaient d'une amende les actes accomplis par les fonctionnaires de l'État et de ses établissements publics dans l'exercice de leurs fonctions, par lesquels ceux-ci ont, respectivement, « *enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État* » ou de ses établissements, ou « *procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé* ».

4. Aux termes du I de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : « *Les dispositions de la présente ordonnance sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2023 dans les conditions fixées au II (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-1 du code des juridictions financières, dans sa rédaction issue de cette ordonnance : « *Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre : (...) / 2° Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-9 de ce code, dans sa rédaction issue de cette même ordonnance : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. (...)* ». Aux termes de l'article L. 131-12 de ce code, dans la rédaction issue de ladite ordonnance : « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3* ».

5. Ces dispositions, issues de l'ordonnance du 23 mars 2022 qui a abrogé notamment les articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières, ont redéfini les conditions dans lesquelles peut être mise en cause la responsabilité financière des gestionnaires publics, en restreignant l'incrimination, s'agissant de l'exécution des recettes et des dépenses, aux cas de fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif, et en exigeant, s'agissant de la qualification des avantages injustifiés procurés à autrui, que ceux-ci procèdent de la recherche d'un intérêt personnel direct ou indirect. Eu égard aux critères de qualification des infractions ainsi redéfinis, ces dispositions, entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2023, doivent être regardées comme constituant une loi répressive nouvelle plus douce que les dispositions antérieures dont la Cour de discipline budgétaire et financière a fait application et font obstacle au maintien du dispositif de l'arrêt attaqué en tant qu'il statue sur la responsabilité financière de Mme B... (...)

[Annulation ; Renvoi]

Commentaire : Le Conseil d'État a fait application du principe de rétroactivité *in mitius* en cassation, rappelant que le juge de cassation devait appliquer d'office une loi répressive nouvelle plus douce entrée en vigueur postérieurement à la décision frappée de pourvoi. Ainsi que l'a conclu le rapporteur public, « *il ne s'agit donc pas de sanctionner une erreur de droit de la Cour à ne pas avoir fait elle-même application des dispositions de l'ordonnance qui, si elle était publiée, n'était pas encore en vigueur à la date à laquelle la Cour a statué* ».

En matière fiscale, le Conseil d'État avait, de longue date, consacré le principe de l'application immédiate de la loi nouvelle plus douce, même d'office, pour les infractions commises avant l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, par les juges du fond (CE, sect., avis, 5 avril 1996, n° 176611, Recueil Lebon p. 512 et CE, ass., 16 février 2009, n° 274000, *Société ATOM*, Recueil p. 26), puis par le juge de cassation lui-même (CE, sect., 7 octobre 2022, n° 443476, *Société KF3 Plus*, Recueil Lebon p. 280 et conclusions du rapporteur public). Il s'alignait ainsi sur la Cour de cassation (Cass. com., 21 mars 2000, n° 97-21.894).

Postérieurement à la promulgation de l'ordonnance instaurant un nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et antérieurement à son entrée en vigueur, fixée au 1^{er} janvier 2023, la Cour des comptes avait rejeté l'application de la rétroactivité *in mitius* dans un cas où la responsabilité personnelle et particulière d'un comptable public était en cause (CC, 28 septembre 2022, *DDFiP du Morbihan*, Recueil p. 63).

Interrogé à l'initiative de la Cour de discipline budgétaire et financière, par une question prioritaire de constitutionnalité, sur la possibilité d'appliquer en 2022 par anticipation le nouveau régime de responsabilité, moins sévère, aux manquements dont elle était saisie (CDBF, 24 novembre 2022, *Régie régionale des transports des Landes – Question prioritaire de constitutionnalité*, Recueil p. 159), le Conseil d'État, se prononçant en février 2023, s'était borné à constater qu'à la date où il statuait la question ne se posait plus (CE, 23 février 2023, *Régie régionale des transports des Landes – Question prioritaire de constitutionnalité*). Sur la solution donnée *in fine* par la Cour des comptes : CC, 20 octobre 2023, *Régie régionale des transports des Landes*, Recueil p. 34.

**AVIS DES
CHAMBRES RÉGIONALES
ET TERRITORIALES
DES COMPTES**

Syndicat intercommunal. – Compte administratif. – Rejet. – Saisine. – Pouvoir du préfet.

Une chambre régionale des comptes avait été saisie par un préfet au motif que le compte administratif d'un syndicat intercommunal de regroupement pédagogique n'avait pas été adopté. La chambre a relevé que l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales ne prévoit qu'elle soit saisie que lorsque le compte administratif a fait l'objet d'un rejet de la part de l'assemblée délibérante, et non lorsque ce compte n'a pas été adopté. La chambre a donc déclaré la saisine préfectorale irrecevable.

27 mai 2024 – CRC Nouvelle-Aquitaine. – Avis de contrôle des actes budgétaires n° 2024-0081. – Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique de Périssac (Gironde)

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES, (...)**I) Sur la recevabilité de la saisine**

CONSIDÉRANT que l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales dispose : *« L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice.*

Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

Lorsque le compte administratif fait l'objet d'un rejet par l'assemblée délibérante, le projet de compte administratif joint à la délibération de rejet tel que présenté selon le cas par le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional, s'il est conforme au compte de gestion établi par le comptable, après avis rendu sous un mois par la chambre régionale des comptes, saisie sans délai par le représentant de l'État, est substitué au compte administratif pour la mise en œuvre des dispositions prévues aux articles L. 1424-35, L. 2531-13 et L. 4434-9 et pour la liquidation des attributions au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée prévue à l'article L. 1615-6 » ;

CONSIDÉRANT que, par lettre du 15 avril 2024 susvisée, le préfet de la Gironde a saisi la chambre régionale des comptes au titre de l'article L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales au motif que le compte administratif du syndicat intercommunal de regroupement pédagogique de Périssac-Saint-Ciers-d'Abzac n'a pas été adopté pour l'exercice 2022 ;

CONSIDÉRANT que le préfet a qualité pour agir ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article L. 1612-12 précité, la chambre doit être saisie lorsque le compte administratif a fait l'objet d'un rejet de la part de l'assemblée délibérante ;

CONSIDÉRANT qu'en l'espèce, le syndicat a cessé son activité au cours de l'année 2022, qu'aucun compte administratif n'a été présenté à l'approbation de son organe délibérant depuis, ni au titre de l'exercice 2022 ni au titre de l'exercice suivant et que, par conséquent, il n'a pas adopté de délibération de rejet d'un projet de compte administratif ;

CONSIDÉRANT par suite que la saisine est ainsi irrecevable ; (...)

[Irrecevabilité]

AVIS ET
COMMUNICATIONS
DU MINISTÈRE PUBLIC

Association. – Compétence. – Concours financier. – Mise à disposition.

Une fédération sportive nationale avait bénéficié de subventions et de la mise à disposition d'agents publics de la part d'un groupement d'intérêt public. Ces concours fondent la compétence de la Cour en application des articles L. 111-6 et L. 133-3 du code des juridictions financières. Le parquet général a estimé que la compétence n'était toutefois démontrée que sur l'exercice pour lequel des éléments de preuve avaient été produits, et que si elle pouvait être présumée pour les années suivantes, il appartenait aux rapporteurs d'en justifier dans le rapport à fin d'observations provisoires.

2 février 2024 – Avis du procureur général sur la compétence de la Cour n° A-2024-0004. – Fédération française de rugby

(...) Selon les éléments figurant au dossier, qui ne concernent que l'exercice 2021/2022, la Fédération française de rugby a bénéficié pour cet exercice de subventions de l'Agence nationale du sport, groupement d'intérêt public soumis au contrôle de la Cour, pour un montant d'1 M €, représentant 0,8 % de ses ressources. Elle a également bénéficié de la mise à disposition d'emplois valorisés pour 3,5 M €.

Les financements de l'Agence nationale du sport constituent des concours financiers au sens des articles L. 111-6 et L. 133-3 du code des juridictions financières et fondent la compétence de la Cour pour contrôler la Fédération française de rugby pour l'exercice 2021/2022. (...)

En l'absence d'éléments produits pour les exercices 2020/2021, 2022/2023 et 2023/2024, la compétence de la Cour ne peut être établie à ce stade pour ces exercices. Il est toutefois permis de présumer que la Fédération française de rugby a également bénéficié de subventions de l'Agence nationale du sport au cours des exercices 2020/2021 et 2022/2023 mais également de l'exercice 2023/2024. Au cours de l'instruction, il appartiendra aux rapporteurs d'établir le montant de ces subventions enregistrées au cours de ces exercices et d'en faire mention au rapport à fin d'observations provisoires. (...)

Commentaire : La compétence se déduit ici non seulement du concours financier (subventions reçues), mais également de la mise à disposition d'emplois constituant une forme de concours en nature (cf. Cour des comptes, *Association d'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs du ministère chargé de l'agriculture*, avis de compétence, 22 juillet 2016). Il est également intéressant de noter que la compétence sur une période donnée est appréciée pour chaque année d'exercice.

Groupement d'intérêt économique. – Compétence. – Filiale. – Concours financier.

La compétence de la Cour est établie dans le cas d'un groupement d'intérêt économique dont le capital est détenu pour plus de la moitié par une association elle-même soumise au contrôle de la Cour, en application de l'article L. 133-5 du code des juridictions financières. Cette compétence est appréciée pour chaque année d'exercice de la période sous revue.

2 février 2024 – Avis du procureur général sur la compétence de la Cour n° A-2024-0005. – Groupement d'intérêt économique « Rugby Hospitalités et Voyages »

(...) Le GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » a été constitué le 12 septembre 2017 par la Fédération française de rugby (FFR) et la société Sodexo Sports et loisirs (SSL), actionnaires à parité, pour commercialiser les prestations d'hospitalités et de voyages acquises auprès de Rugby World Cup Limited (RWCL). Depuis septembre 2019, il est constitué de la FFR, détenant 55 % des parts, et du GIP « France 2023 », détenant 45 % des parts.

Jusqu'au 19 septembre 2019, la FFR détenait la moitié du capital du GIE. Depuis le 19 septembre 2019, la FFR et France 2023, GIP soumis de plein droit au contrôle de la Cour, détiennent ensemble la totalité du capital, la FFR en détenant à elle seule plus de la moitié. La compétence de la Cour pour contrôler la FFR a été établie pour les exercices 2014/2015 à 2019/2020 par l'avis de compétence n° A-2022-0082 du 8 novembre 2022, sur le fondement des articles L.111-6 et L.133-3 du code des juridictions financières et, sur le fondement des mêmes articles, par l'avis de compétence n° A-2024-0004 du 2 février 2024, pour les exercices 2020/2021 à 2023/2024, sous réserve, pour les exercices 2020/2021, 2022/2023 et 2023/2024, de la confirmation de la continuité des conditions juridiques et financières de la compétence de la Cour, continuité qui apparaît d'ores et déjà manifeste au regard de la permanence des liens et activités conjointes entre la FFR et le GIE.

En conséquence, nous constatons, en application de l'article L. 133-5 du code des juridictions financières, la compétence de la Cour pour contrôler les comptes et la gestion du GIE « Rugby Hospitalités et Voyages » pour les exercices 2018 à 2024, sous réserve de la vérification par les rapporteurs de la réalisation des conditions mentionnées dans l'avis de compétence n° A-2024-0004 du 2 février 2024 et, pour 2024, sous réserve d'une absence de modification de la répartition du capital du GIE au cours de cet exercice. (...)

Fonds de dotation. – Compétence. – Organe délibérant. – Conseil d'administration. – Groupement d'intérêt public.

La compétence de la Cour est établie à l'égard d'un fonds de dotation créé par un groupement d'intérêt public (GIP) soumis de plein droit au contrôle de la Cour, du fait d'une participation majoritaire en voix des membres du GIP au conseil d'administration de ce fonds de dotation (article L. 133-5 du code des juridictions financières).

2 février 2024 – Avis du procureur général sur la compétence de la Cour n° A-2024-0006. – Fonds de dotation « Rugby au cœur »

(...) Le fonds de dotation « Rugby au cœur » a été créé par une délibération du GIP France 2023, en date du 15 novembre 2018, conformément aux dispositions de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et du décret n° 2009-158 du 11 février 2009. (...)

Le GIP France 2023, soumis de plein droit au contrôle de la Cour, détient ainsi plus de la moitié des voix dans les organes délibérants. (...)

Fonds. – Compétence. – Avis. – Subvention. – Cotisation légalement obligatoire.

Créé par un accord national interprofessionnel sous la forme d'une association régie par la loi de 1901, le Fonds de gestion paritaire du congé de fin d'activité des routiers - transports (Fongecfa - transport) est financé par des cotisations sociales, à la charge tant des employeurs que des salariés concernés. L'État prend à sa charge, sous la forme d'une subvention annuelle, 80 % du coût des allocations ainsi que la totalité des cotisations maladie et vieillesse de base pour les bénéficiaires remplissant les conditions d'âge. Pour le ministère public, cette subvention annuelle de l'État constitue un « concours financier » au sens des articles L. 111-6 et L. 133-3 du code des juridictions financières, de nature à fonder la compétence de la Cour.

En outre, ces dispositions conclues par les partenaires sociaux dans le cadre d'une convention collective nationale, ont été rendues obligatoires par arrêté : elles constituent dès lors des cotisations légalement obligatoires au sens des articles L. 111-6 et L. 133-4 du code des juridictions financières, fondant également la compétence de la Cour.

4 avril 2024 – Avis du procureur général sur la compétence de la Cour n° A-2024-0018. – Fongecfa

(...) Le Fongecfa - Transport est financé par des cotisations sociales des conducteurs de véhicules de plus de 3,5 tonnes, à la charge des employeurs pour 60 % et des salariés pour 40 %. Par ailleurs, l'État prend en charge 80 % du coût correspondant au versement des allocations et 100 % des cotisations maladie et vieillesse de base afférentes pour les bénéficiaires remplissant les conditions d'âge prévues par l'accord du 11 avril 1997 puis, à compter du 1^{er} septembre 2023, par l'accord modificatif du 16 juin 2023 relatif à l'adaptation des CFA signé à la suite de la réforme des retraites. La participation de l'État au financement du CFA prend la forme d'une subvention annuelle.

Le financement de l'État constitue un concours financier au sens des articles L. 111 6 et L. 133 3 du code des juridictions financières et fonde la compétence de la Cour pour contrôler le Fongecfa - Transport.

Par ailleurs, les cotisations destinées au financement du CFA ont été instituées par l'accord du 28 mars 1997 relatif au CFA, leur gestion a été confiée au Fongecfa - Transport par l'accord du 11 avril 1997 relatif à sa création. Dès lors que les dispositions de ces accords, conclus par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention collective nationale des transports routiers et des activités auxiliaires du transport, ont été rendues obligatoires par l'arrêté du 25 juin 1997 portant extension de ces accords, il y a lieu de considérer en application des articles L. 911-1 du code de la sécurité sociale et L. 2261-15 du code du travail qu'elles constituent des cotisations légalement obligatoires au sens des articles L. 111-6 et L. 133-4 du code des juridictions financières et fondent également la compétence de la Cour pour contrôler le Fongecfa - Transport. (...)

Commentaire : Pour un exemple relativement récent de cotisation légalement obligatoire fondant la compétence de la Cour des comptes *cf.* Cour des comptes, *Projet de contrôle facultatif de l'Ordre des chirurgiens-dentistes pour les exercices 2005 à 2014*, avis de compétence, 31 juillet 2015, Recueil p. 234.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Gestion de fait. – Régie de recettes. – Défaut de surveillance.

Le défaut de surveillance et de contrôle des régisseurs de recettes par le comptable public ou l'ordonnateur peut révéler des faits constitutifs d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes, telle que définie par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, voire d'une gestion de fait au sens de l'article L. 131-15 du même code.

26 mars 2024 – Rappel à la loi. – Commune de X

(...) Le défaut de contrôle et de surveillance des régies de recettes par le maire d'une commune et le comptable public assignataire peut potentiellement être à l'origine de faits susceptibles de caractériser les infractions financières prévues par les articles L. 131-9 et L. 131-15 du code des juridictions financières. Dans de telles circonstances, leur responsabilité respective serait susceptible d'être engagée sur ces fondements, outre celle du régisseur. (...)

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Syndicat intercommunal. – Avantage injustifié. – Protection fonctionnelle.

Un syndicat intercommunal à vocation multiple avait pris en charge des frais d'avocats engagés pour la défense d'un agent mis en cause personnellement, sans respecter le formalisme et les conditions d'octroi de la protection fonctionnelle.

Par ailleurs, la chambre territoriale avait relevé que des primes avaient pu être versées au personnel du syndicat sur des fondements juridiques flous ou erronés.

Le procureur général a rappelé que ces actions pouvaient être sanctionnées au titre des infractions des articles L. 131-9 et L. 131-12 du code des juridictions financières. Il a également rappelé que l'octroi d'une protection fonctionnelle aux agents d'une collectivité publique se fait par décision individuelle, après avoir apprécié le respect des conditions d'octroi et en particulier l'absence de faute personnelle.

12 juin 2024 – Rappel à la loi. – Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVM) X

(...) D'autres frais d'avocat engagés par le syndicat dans le cadre de contentieux administratifs et devant le juge pénal, qui concernaient personnellement le DGS, ont également été pris en charge par le SIVM entre 2021 et 2022, sans que les instances du syndicat se soient prononcées sur l'octroi à cet agent de la protection fonctionnelle pour les litiges en question. Je rappelle à ce titre que lorsque la collectivité publique accorde la protection fonctionnelle à ceux de ses agents qui lui en font la demande^[1], elle doit le faire par une décision individuelle et pour des faits ou actions limitativement définis lui permettant d'apprécier le respect des conditions d'octroi, notamment l'absence de faute personnelle^[2]. En particulier, la délibération de portée générale adoptée le 31 mars 2022, applicable à l'ensemble du personnel du syndicat, ne saurait se substituer à une décision individuelle. (...)

Commentaire : Sur la protection fonctionnelle, cf. CE, 6^e et 5^e ch. réunies, 29 janvier 2025, n° 497840.

[1] Sur la nécessité d'une demande préalable : CAA de Bordeaux, 3^e chambre, 6 février 2018, n° 16BX00059.

[2] Article 18 de l'ordonnance n° 2005-10 du 4 janvier 2005 portant statut général des fonctionnaires des communes et des groupements de communes de la Polynésie française ainsi que de leurs établissements publics administratifs.

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire.

Les comptes d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) n'avaient été ni certifiés, ni déposés au greffe du tribunal de commerce compétent. En outre, l'un des actionnaires avait failli à libérer le capital souscrit lors de la constitution de la SEMOP dans les délais réglementaires, sans faire l'objet d'une mise en demeure, malgré le préjudice engendré. Enfin, la cession d'un terrain pour un montant sous-évalué avait provoqué une lourde perte financière pour la société et constitué un avantage injustifié accordé à l'acquéreur.

Le parquet général a adressé une communication afin de signaler ce cumul d'irrégularités susceptibles d'être poursuivies, à son estime, sur le fondement des articles L. 131-13 (1° sur la non-production des comptes), L. 131-9 et L. 131-12 du code des juridictions financières.

30 septembre 2024 – Communication du procureur général n° 24-35. – Irrégularités dans la gestion de la société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) X

À la suite du contrôle des comptes et de la gestion de la commune [...] la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté m'a déféré, le 28 août 2023, des faits susceptibles d'être poursuivis sur le fondement des anciens articles L. 313-4 et L. 313-6, devenus, depuis le 1^{er} janvier 2023, les articles L. 131-13, L. 131-9 et L. 131-12 du code des juridictions financières^[1]. Après instruction contentieuse, j'ai décidé de classer cette affaire. Néanmoins, je tenais à vous faire part des observations qui suivent.

A. Sur l'absence de production des comptes de la SEMOP [...]

En application de l'article L. 225-218 du code du commerce, puis de l'article L. 1524-8 du code général des collectivités territoriales, la société [...] était tenue de faire certifier ses comptes annuels par un commissaires aux comptes. Par ailleurs, en vertu de la combinaison des articles R. 131-2 du code des juridictions financières, L. 1522-1 du code général des collectivités territoriales et L. 232-23 du code du commerce, il incombait à la SEMOP [...] de déposer ses comptes au greffe du tribunal de commerce compétent dans le délai contraint d'un mois suivant l'approbation des comptes annuels par l'assemblée générale ou de deux mois en cas de dépôt effectué par voie électronique. (...)

B. Sur l'absence de libération du capital et les modalités d'administration de la SEMOP [...]

Il incombe à tout actionnaire d'une société commerciale de libérer l'intégralité des actions souscrites dans un délai ne pouvant excéder cinq ans suivant l'inscription de la société au Registre du Commerce et des Sociétés. À défaut, la société, par son représentant légal, doit mettre en demeure l'actionnaire de libérer les sommes restant à verser par rapport au montant des actions souscrites à l'issue de ce délai (article L. 228-27 et suivants du code du commerce).

^[1] En application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Il est ressorti de l'instruction que la société [...], actionnaire à hauteur de 20 %, n'a pas libéré la seconde moitié du capital souscrit lors de la constitution de la SEMOP, soit 22 500 €, dans le délai de cinq ans précité.

En qualité de président du conseil d'administration de la SEMOP [...], il vous incombait de mettre en demeure l'actionnaire défaillant de libérer le solde de la participation au capital et, à défaut de libération des actions dans le délai accordé, de procéder à la vente des actions non-libérées. Cette omission est à l'origine d'un préjudice pour la SEMOP de 22 500 € et a eu pour conséquence l'irrégularité des modalités de gouvernance de la SEMOP.

C. Sur la cession d'un terrain à un montant inférieur à sa valeur

Il apparaît que le représentant légal de la SEMOP a vendu à son actionnaire [...], la parcelle [...] à un prix près de quatre fois inférieur à sa valeur au bilan, soit 35 910 €, alors que le terrain était valorisé dans les comptes de la société à hauteur de 160 000 €, conformément à l'apport de la commune de [...] lors de la constitution de la SEMOP.

Cette cession à un prix très inférieur à la valeur du terrain au profit [...], sans justifier de l'intérêt de la convention règlementée et sans rapport spécial au conseil d'administration, a eu pour conséquence l'engagement d'une procédure de dissolution de la société compte tenu de la perte financière conséquente pour la SEMOP et de la disparition de son objet social.

Cette vente à un prix très inférieur à la valeur estimée du terrain est par ailleurs contraire aux intérêts de la SEMOP et constitue un avantage injustifié accordé à la société [...]. En outre, à cette vente très avantageuse au profil de la société [...], s'ajoute la répartition erronée du capital lors de la liquidation, soit un trop-perçu de 3 914 € en faveur de ce même actionnaire alors que les opérations de liquidation amiable vous incombait en qualité de liquidateur désigné par délibération du 8 juillet 2022.

Au regard des circonstances de l'espèce, j'ai décidé de ne pas vous renvoyer devant la Cour. J'attire toutefois votre attention sur le caractère irrégulier de la gestion de cette société d'économie mixte locale. Il vous appartiendra à l'avenir, de veiller au respect de la réglementation applicable à ce type d'organisme. (...)

Commentaire : Sur un arrêt concernant une société d'économie mixte locale, cf. CC, 23 juillet 2024, *SAEM Saga*, présent Recueil p. 71

Le bilan globalement positif de l'opération peut expliquer la décision de classement du parquet.

Inexécution d'une décision de justice. – Condamnation à une astreinte. – Ministère.

La procureure générale rappelle à la secrétaire générale d'un ministère régalien que l'inexécution à plusieurs reprises de condamnations pécuniaires, prononcées par une juridiction en matière de visas, exposait ses auteurs aux sanctions prévues en matière d'inexécution de décisions de justice par le 2° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières et, en cas de prononcé d'astreintes, à celles prévues par le 1° de l'article L. 131-14 du même code.

En outre, le partage de responsabilités, en la matière, entre deux ministères régaliens ne peut servir de prétexte à l'inexécution des décisions de justice.

25 octobre 2024 – Communication du procureur général n° 24-40. – Inexécution de décision de justice en matière de visas

(...) Néanmoins, l'instruction a clairement démontré que l'État n'avait pas, et ce à de multiples reprises, exécuté dans les délais légalement obligatoires des décisions de justice prononçant des condamnations pécuniaires, ce qui est susceptible de relever de l'infraction financière prévue au 2° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières^[1].

En outre, l'instruction a établi que l'État avait été, dans certains cas, condamné à des astreintes du fait de l'inexécution de décisions de justice, ce qui est sanctionnable au titre d'une autre infraction, prévue au 1° de l'article L. 131-14 du même code^[2]. (...)

Le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères disposent d'une compétence partagée en matière de visas.

Toutefois, la circonstance que la gestion des visas fasse intervenir différents services de l'État, relevant de plusieurs ministères, ne doit pas conduire à ce que l'obligation d'exécuter des décisions de justice ne soit pas respectée.

[1] CJF, art. L. 131-14, 2° : « Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 : [...] 2° En cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ».

[2] CJF, art. L. 131-14, 1° : « Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 : 1° Lorsque ses agissements entraînent la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ».

Cela vaut en particulier pour les condamnations pécuniaires qui doivent être ordonnancées et payées dans des délais prévus par la loi^[3].

Ainsi, la circulaire de 2008 précitée du Premier ministre demande « de veiller à ce que vos services fassent preuve de la plus grande diligence pour procéder à l'exécution des décisions de justice, notamment celles qui comportent une obligation financière. À cette fin, doivent être proscrites les démarches dilatoires consistant à tenter de reporter sur d'autres départements ministériels la charge de la condamnation pécuniaire. En cas de difficulté sérieuse pour déterminer quel département ministériel doit assumer la charge d'une condamnation pécuniaire, le secrétariat général du Gouvernement devra être saisi dans les meilleurs délais ». (...)

Commentaire : La circulaire du 20 mai 2008 relative à l'exécution des condamnations pécuniaires prononcées contre l'État dispose que : « Or j'observe que, dans un nombre significatif de cas, l'exécution effective, par les administrations de l'État, des condamnations pécuniaires prononcées par les juridictions administratives, les juridictions judiciaires ou des juridictions internationales comme la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas faite avec la promptitude requise. (...) Je rappelle que la loi impose à l'État de procéder à l'ordonnancement ou au mandatement des sommes qu'il a été condamné à payer par une décision passée en force de chose jugée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision juridictionnelle. (...) Ces délais s'imposent pour l'ensemble des condamnations pécuniaires, y compris celles concernant la charge des frais de justice. »

[3] Loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, art. 1^{er}, I : « I.- Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné l'État au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. / Si la dépense est imputable sur des crédits limitatifs qui se révèlent insuffisants, l'ordonnancement est fait dans la limite des crédits disponibles. Les ressources nécessaires pour les compléter sont dégagées dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Dans ce cas, l'ordonnancement complémentaire doit être fait dans un délai de quatre mois à compter de la notification. / À défaut d'ordonnancement dans les délais mentionnés aux alinéas ci-dessus, le comptable assignataire de la dépense doit, à la demande du créancier et sur présentation de la décision de justice, procéder au paiement ».

TERMINOLOGIE DES INFRACTIONS

Le comité juridictionnel des juridictions financières recommande l'usage d'une terminologie commune permettant de dénommer, de façon à la fois simple, brève mais précise, les dix infractions qui composent la responsabilité financière des gestionnaires publics. Les termes retenus ont été choisis afin de permettre une appropriation facile par tous les utilisateurs et ont enrichi la liste des descripteurs permettant de faciliter l'accès à la jurisprudence sélectionnée par le comité.

Infractions créées (ou reprises) par l'ordonnance du 23 mars 2022	Terminologie
L. 131-9	Violation ^[1] des règles d'exécution et de gestion
L. 131-10	Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique ^[2]
L. 131-11	Échec à mandatement d'office
L. 131-12	Avantage injustifié
L. 131-13, al. 1	Non-production des comptes
L. 131-13, al. 2	Violation des règles de contrôle budgétaire ^[3]
L. 131-13, al. 3	Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation
L. 131-14, al. 1	Condamnation à une astreinte ^[4]
L. 131-14, al. 2	Inexécution d'une décision de justice
L. 131-15	Gestion de fait

[1] Le terme « violation » a finalement été préféré au terme d'« infraction », plus intuitif, mais plus général puisqu'il peut caractériser chacune des dix infractions.

[2] Le terme « faute de gestion » n'a pas été retenu car le concept de faute de gestion peut également être appréhendé, dans n'importe quel organisme, par l'article L. 131-9.

[3] « Engagement irrégulier de dépenses », plus intuitif aurait créé une confusion avec l'infraction suivante L. 131-13, al. 3.

[4] Afin de ne pas créer de confusion avec l'infraction suivante L. 131-14, al. 2.

TABLE ANALYTIQUE

Actionnaire

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024, p. 136*

Amende

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux, 28 février 2024, p. 11*

Assiette

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Association

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 23*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, p. 80*

Association. – Compétence. – Concours financier. – Mise à disposition : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 129*

Assurances

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Avantage acquis

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Avantage injustifié

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 23*

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 111*

Conseil d'État. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public. – Rétroactivité *in mitius*. – Cassation : *Décision, 30 avril 2024, p. 119*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Syndicat intercommunal. – Avantage injustifié. – Protection fonctionnelle : *Rappel à la loi, 12 juin 2024, p. 135*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024, p. 136*

Avantages injustifiés procurés à autrui

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 111*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024, p. 136*

Avis

Fonds.–Compétence.–Avis.–Subvention.–Cotisation légalement obligatoire : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour*, 4 avril 2024, p. 132

Budget

Cour d'appel financière.–Avantage injustifié.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Non rétroactivité.–Dépense à caractère personnel.–Évaluation du montant du préjudice.–Budget.–Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel*, 12 janvier 2024, p. 111

Caisse des dépôts et consignations

Caisse des dépôts et consignations.–Gestion de fait.–Comptable de fait.–Préjudice financier.–Ministère public.–Amende.–Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux*, 28 février 2024, p. 11

Cassation

Conseil d'État.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Avantage injustifié.–Établissement public.–Rétroactivité *in mitius*.–Cassation : *Décision*, 30 avril 2024, p. 119

Cession

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.–Société civile immobilière.–Société d'économie mixte.–Cession.–Contrat.–Rémunération.–Délégation.–Organe délibérant.–Contrat de travail.–Subordination.–Droits de la défense.–Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux*, 23 décembre 2024, p. 104

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Avantage injustifié.–Non-production des comptes.–Société d'économie mixte locale.–Préjudice financier.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Cession.–Actionnaire : *Communication du procureur général*, 30 septembre 2024, p. 136

Chambre d'agriculture

Avantage injustifié.–Chambre d'agriculture.–Association.–Compétence.–Droits de la défense.–Marché.–Intérêt personnel indirect.–Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux*, 3 mai 2024, p. 23

Charges d'exploitation

Cour d'appel financière.–Avantage injustifié.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Non rétroactivité.–Dépense à caractère personnel.–Évaluation du montant du préjudice.–Budget.–Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel*, 12 janvier 2024, p. 111

Circonstances aggravantes

Avantage injustifié.–Commune.–Maire.–Réquisition du comptable.–Intérêt personnel indirect.–Intérêt personnel direct.–Retraite.–Circonstances aggravantes.–Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux*, 14 novembre 2024, p. 85

Circonstances atténuantes

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 36*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Commande publique

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024, p. 55*

Commune

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, p. 80*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Compétence

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 23*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Association. – Compétence. – Concours financier. – Mise à disposition : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 129*

Groupement d'intérêt économique. – Compétence. – Filiale. – Concours financier : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 130*

Fonds de dotation. – Compétence. – Organe délibérant. – Conseil d'administration. – Groupement d'intérêt public : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 131*

Fonds. – Compétence. – Avis. – Subvention. – Cotisation légalement obligatoire : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 4 avril 2024, p. 132*

Comptable de fait

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux, 28 février 2024, p. 11*

Compte administratif

Syndicat intercommunal. – Compte administratif. – Rejet. – Saisine. – Pouvoir du préfet : *Avis de contrôle des actes budgétaires, CRC Nouvelle-Aquitaine, 27 mai 2024, p. 125*

Concours financier

Association. – Compétence. – Concours financier. – Mise à disposition : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 129*

Groupement d'intérêt économique. – Compétence. – Filiale. – Concours financier : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 130*

Condamnation à une astreinte

Inexécution d'une décision de justice. – Condamnation à une astreinte. – Ministère : *Communication du procureur général, 25 octobre 2024, p. 138*

Conseil d'administration

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024, p. 55*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Fonds de dotation. – Compétence. – Organe délibérant. – Conseil d'administration. – Groupement d'intérêt public : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 131*

Conseil d'État

Conseil d'État. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public. – Rétroactivité *in mitius*. – Cassation : *Décision, 30 avril 2024, p. 119*

Contrat

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024, p. 55*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Contrat de travail

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Contrôle financier

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Cotisation légalement obligatoire

Fonds.– Compétence.– Avis.– Subvention.– Cotisation légalement obligatoire : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour*, 4 avril 2024, p. 132

Cour d'appel financière

Cour d'appel financière.– Avantage injustifié.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Avantages injustifiés procurés à autrui.– Non rétroactivité.– Dépense à caractère personnel.– Évaluation du montant du préjudice.– Budget.– Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel*, 12 janvier 2024, p. 111

Décharge du comptable

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Non-production des comptes.– Régie.– Conseil d'administration.– Délégation de pouvoirs.– Délégation de signature.– Information de l'organe délibérant.– Contrat.– Commande publique.– Préjudice financier.– Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux*, 25 juin 2024, p. 55

Défaut de surveillance

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Gestion de fait.– Régie de recettes.– Défaut de surveillance : *Rappel à la loi*, 26 mars 2024, p. 134

Délégation de pouvoirs

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Non-production des comptes.– Régie.– Conseil d'administration.– Délégation de pouvoirs.– Délégation de signature.– Information de l'organe délibérant.– Contrat.– Commande publique.– Préjudice financier.– Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux*, 25 juin 2024, p. 55

Délégation de service public

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Avantage injustifié.– Société d'économie mixte locale.– Prescription.– Syndicat mixte.– Élu local.– Délégation de service public.– Assiette.– Résultats comptables.– Régie intéressée.– Mise en recouvrement.– Intérêt personnel indirect.– Intérêt personnel direct.– Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux*, 23 juillet 2024, p. 71

Délégation de signature

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Non-production des comptes.– Régie.– Conseil d'administration.– Délégation de pouvoirs.– Délégation de signature.– Information de l'organe délibérant.– Contrat.– Commande publique.– Préjudice financier.– Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux*, 25 juin 2024, p. 55

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Association.– Compétence.– Filiale.– Urgence.– Force majeure.– Délégation de signature.– Ordre écrit.– Dirigeant de fait.– Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux*, 2 juillet 2024, p. 61

Délibération

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Deniers publics

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Département

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 36*

Dépense à caractère personnel

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 111*

Détention de fonds

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Dirigeant de fait

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Domaine public

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Droits de la défense

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 23*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Élu local

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, p. 80*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024, p. 55*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Établissement public

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Conseil d'État. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public. – Rétroactivité *in mitius*. – Cassation : *Décision, 30 avril 2024, p. 119*

Établissement public industriel et commercial

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Établissement public scientifique, culturel et professionnel

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Évaluation du montant du préjudice

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 36*

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 111*

Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Faute grave

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 36*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Filiale

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Groupement d'intérêt économique. – Compétence. – Filiale. – Concours financier : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 130*

Fonds

Fonds. – Compétence. – Avis. – Subvention. – Cotisation légalement obligatoire : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 4 avril 2024, p. 132*

Fonds de dotation

Fonds de dotation. – Compétence. – Organe délibérant. – Conseil d'administration. – Groupement d'intérêt public : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 131*

Force majeure

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Gestion de fait

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux, 28 février 2024, p. 11*

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, p. 80*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Gestion de fait. – Régie de recettes. – Défaut de surveillance : *Rappel à la loi, 26 mars 2024, p. 134*

Gestion du personnel

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Groupement d'intérêt économique

Groupement d'intérêt économique.– Compétence.– Filiale.– Concours financier : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour*, 2 février 2024, p. 130

Groupement d'intérêt public

Fonds de dotation.– Compétence.– Organe délibérant.– Conseil d'administration.– Groupement d'intérêt public : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour*, 2 février 2024, p. 131

Indemnité

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Établissement public industriel et commercial.– Régie.– Marché public.– Conseil d'administration.– Rémunération accessoire.– Indemnité.– Règles d'exécution des recettes.– Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux*, 5 juillet 2024, p. 65

Indemnité de départ

Avantage injustifié.– Département.– Élu local.– Gestion du personnel.– Indemnité de départ.– Transaction.– Préjudice financier.– Réquisition du comptable.– Intérêt personnel direct.– Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux*, 3 mai 2024, p. 29

Inexécution d'une décision de justice

Inexécution d'une décision de justice.– Condamnation à une astreinte.– Ministère : *Communication du procureur général*, 25 octobre 2024, p. 138

Information de l'organe délibérant

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Non-production des comptes.– Régie.– Conseil d'administration.– Délégation de pouvoirs.– Délégation de signature.– Information de l'organe délibérant.– Contrat.– Commande publique.– Préjudice financier.– Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux*, 25 juin 2024, p. 55

Ingérence dans le recouvrement des recettes

Commune.– Jugement des comptes.– Gestion de fait.– Ingérence dans le recouvrement des recettes.– Deniers publics.– Juge administratif.– Maniement des fonds.– Détention de fonds.– Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux*, 14 novembre 2024, p. 14

Gestion de fait.– Non-production des comptes.– Commune.– Association.– Élu local.– Titre légal.– Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux*, 10 octobre 2024, p. 80

Intérêt personnel direct

Avantage injustifié.– Département.– Élu local.– Gestion du personnel.– Indemnité de départ.– Transaction.– Préjudice financier.– Réquisition du comptable.– Intérêt personnel direct.– Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux*, 3 mai 2024, p. 29

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Intérêt personnel indirect

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 23*

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Juge administratif

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Jugement des comptes

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Maire

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Mandataire

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 36*

Maniement des fonds

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Marché

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 23*

Marché public

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Ministère

Inexécution d'une décision de justice. – Condamnation à une astreinte. – Ministère : *Communication du procureur général, 25 octobre 2024, p. 138*

Ministère public

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux, 28 février 2024, p. 11*

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Mise à disposition

Association. – Compétence. – Concours financier. – Mise à disposition : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024, p. 129*

Mise en recouvrement

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Montant significatif

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Non-lieu

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux, 28 février 2024, p. 11*

Non-production des comptes

Commune. – Jugement des comptes. – Gestion de fait. – Ingérence dans le recouvrement des recettes. – Deniers publics. – Juge administratif. – Maniement des fonds. – Détention de fonds. – Non-production des comptes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 14*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024, p. 55*

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, p. 80*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024, p. 136*

Non rétroactivité

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 111*

Ordre écrit

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Organe délibérant

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024*, p. 104

Fonds de dotation. – Compétence. – Organe délibérant. – Conseil d'administration. – Groupement d'intérêt public : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 2 février 2024*, p. 131

Organisme situé hors du territoire national

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024*, p. 61

Personne responsable des marchés

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024*, p. 45

Pouvoir du préfet

Syndicat intercommunal. – Compte administratif. – Rejet. – Saisine. – Pouvoir du préfet : *Avis de contrôle des actes budgétaires, CRC Nouvelle-Aquitaine, 27 mai 2024*, p. 125

Préjudice financier

Caisse des dépôts et consignations. – Gestion de fait. – Comptable de fait. – Préjudice financier. – Ministère public. – Amende. – Non-lieu : *Arrêt, chambre du contentieux, 28 février 2024*, p. 11

Avantage injustifié. – Chambre d'agriculture. – Association. – Compétence. – Droits de la défense. – Marché. – Intérêt personnel indirect. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024*, p. 23

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024*, p. 29

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024*, p. 36

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024*, p. 55

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024*, p. 77

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024, p. 136*

Prescription

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Prime

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Protection fonctionnelle

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Syndicat intercommunal. – Avantage injustifié. – Protection fonctionnelle : *Rappel à la loi, 12 juin 2024, p. 135*

Question prioritaire de constitutionnalité

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Recettes

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Régie

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Non-production des comptes. – Régie. – Conseil d'administration. – Délégation de pouvoirs. – Délégation de signature. – Information de l'organe délibérant. – Contrat. – Commande publique. – Préjudice financier. – Décharge du comptable : *Arrêt, chambre du contentieux, 25 juin 2024, p. 55*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Régie de recettes

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Gestion de fait. – Régie de recettes. – Défaut de surveillance : *Communication du procureur général, 26 mars 2024, p. 134*

Régie intéressée

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Règles d'exécution des recettes

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Rejet

Syndicat intercommunal. – Compte administratif. – Rejet. – Saisine. – Pouvoir du préfet : *Avis de contrôle des actes budgétaires, CRC Nouvelle-Aquitaine, 27 mai 2024, p. 125*

Rémunération

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Rémunération accessoire

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Renvoi

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Réquisition du comptable

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Prime. – Rémunération. – Avantage acquis. – Réquisition du comptable. – Question prioritaire de constitutionnalité. – Droits de la défense : *Arrêt, chambre du contentieux, 16 décembre 2024, p. 91*

Résultats comptables

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Retraite

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 14 novembre 2024, p. 85*

Rétroactivité *in mitius*

Conseil d'État. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public. – Rétroactivité *in mitius*. – Cassation : *Décision, 30 avril 2024, p. 119*

Saisine

Syndicat intercommunal. – Compte administratif. – Rejet. – Saisine. – Pouvoir du préfet : *Avis de contrôle des actes budgétaires, CRC Nouvelle-Aquitaine, 27 mai 2024, p. 125*

Société anonyme

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Société civile immobilière

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délégation. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Société d'économie mixte

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Société d'économie mixte locale

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 111*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024, p. 136*

Subordination

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024, p. 104*

Subvention

Fonds. – Compétence. – Avis. – Subvention. – Cotisation légalement obligatoire : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 4 avril 2024, p. 132*

Syndicat intercommunal

Syndicat intercommunal. – Compte administratif. – Rejet. – Saisine. – Pouvoir du préfet : *Avis de contrôle des actes budgétaires, CRC Nouvelle-Aquitaine, 27 mai 2024, p. 125*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Syndicat intercommunal. – Avantage injustifié. – Protection fonctionnelle : *Rappel à la loi, 12 juin 2024, p. 135*

Syndicat mixte

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Titre légal

Gestion de fait. – Non-production des comptes. – Commune. – Association. – Élu local. – Titre légal. – Ingérence dans le recouvrement des recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 octobre 2024, p. 80*

Transaction

Avantage injustifié. – Département. – Élu local. – Gestion du personnel. – Indemnité de départ. – Transaction. – Préjudice financier. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel direct. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 29*

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Urgence

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Association. – Compétence. – Filiale. – Urgence. – Force majeure. – Délégation de signature. – Ordre écrit. – Dirigeant de fait. – Organisme situé hors du territoire national : *Arrêt, chambre du contentieux, 2 juillet 2024, p. 61*

Violation des règles d'exécution et de gestion

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 3 mai 2024, p. 36*

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024, p. 45*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public industriel et commercial. – Régie. – Marché public. – Conseil d'administration. – Rémunération accessoire. – Indemnité. – Règles d'exécution des recettes. – Mise en recouvrement : *Arrêt, chambre du contentieux, 5 juillet 2024, p. 65*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Société d'économie mixte locale. – Prescription. – Syndicat mixte. – Élu local. – Délégation de service public. – Assiette. – Résultats comptables. – Régie intéressée. – Mise en recouvrement. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Conseil d'administration : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 juillet 2024, p. 71*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Commune. – Assurances. – Recettes. – Mise en recouvrement. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 7 octobre 2024, p. 77*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public. – Établissement public scientifique, culturel et professionnel. – Domaine public. – Préjudice financier. – Faute grave. – Circonstances atténuantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 19 décembre 2024, p. 94*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Société civile immobilière. – Société d'économie mixte. – Cession. – Contrat. – Rémunération. – Délibération. – Organe délibérant. – Contrat de travail. – Subordination. – Droits de la défense. – Recettes : *Arrêt, chambre du contentieux, 23 décembre 2024*, p. 104

Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024*, p. 111

Conseil d'État. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public. – Rétroactivité *in mitius*. – Cassation : *Décision, 30 avril 2024*, p. 119

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Gestion de fait. – Régie de recettes. – Défaut de surveillance : *Rappel à la loi, 26 mars 2024*, p. 134

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Syndicat intercommunal. – Avantage injustifié. – Protection fonctionnelle : *Rappel à la loi, 12 juin 2024*, p. 135

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Non-production des comptes. – Société d'économie mixte locale. – Préjudice financier. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Cession. – Actionnaire : *Communication du procureur général, 30 septembre 2024*, p. 136

Violation des règles de contrôle budgétaire

Violation des règles de contrôle budgétaire. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique. – Société anonyme. – Contrôle financier. – Conseil d'administration. – Transaction. – Commande publique. – Personne responsable des marchés. – Ministère public. – Renvoi : *Arrêt, chambre du contentieux, 21 juin 2024*, p. 45

INDEX DES ORGANISMES

C

Chambre régionale d'agriculture de Bretagne – Association pour la traçabilité et le développement d'outils pour l'identification et de logiciels d'élevage	23
Commune de Bantzenheim (Haut-Rhin)	85
Commune de Felleries (Nord).....	80
Commune de Richwiller (Haut-Rhin).....	91
Commune de Sainte-Eulalie-en-Born (Landes).....	77
Commune de Saint-Ouen-sur-Seine (Seine-Saint-Denis)	14

D

Département de la Haute-Saône	29
Département de l'Eure.....	36

E

Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense.....	119
--	-----

F

Fédération française de rugby	129
Fonds de dotation « Rugby au cœur »	131
Fonds de gestion paritaire du congé de fin d'activité des routiers – Transport	132
France Médias Monde	45

G

Groupement d'intérêt économique « Rugby Hospitalités et Voyages »	130
---	-----

I

Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) – Direction nationale d'interventions domaniales	94
--	----

O

Office du tourisme de Strasbourg et de sa région	61
--	----

R

Régie Gazélec de Péronne (Somme)	55
Régie métropolitaine PARCUB devenue METPARK.....	65

S

Société Alpexpo	111
Société anonyme d'économie mixte Marseille Habitat et société civile immobilière Protis Développement.....	104
Société anonyme d'économie mixte pour la gestion et l'animation du parc de loisirs de Saint-Cyr	71
Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique de Périssac (Gironde)	125

V

Voies navigables de France et Chambre nationale de la batellerie artisanale	11
--	----