

SOMMAIRE

I. GÉNÉRALITÉS SUR LES JURIDICTIONS ET LES PROCÉDURES FINANCIÈRES .	p. 1
A) Les compétences des juridictions financières et les grands traits de leur organisation	p. 1
1. Un large champ de compétence	p. 1
2. Les objectifs de contrôle des juridictions financières	p. 2
3. Les domaines de compétence	p. 3
B) Les procédures mises en oeuvre	p. 4
1. En matière de contrôle juridictionnel	p. 4
2. En matière d'examen de la gestion	p. 4
C) La notion de gestion de fait	p. 5
1. Les éléments constitutifs de la gestion de fait	p. 5
2. Les principaux types de gestion de fait	p. 7
a) La gestion de fait en recettes	p. 7
b) La gestion de fait en dépenses	p. 7
3. Gestion de fait et poursuites pénales	p. 8
II. L'ÉCONOMIE DU DÉCRET N° 95-945 DU 23 AOÛT 1995 RELATIF AUX CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES	p. 10
III. LE RÔLE DU MINISTÈRE PUBLIC PRÈS LES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES	p. 11
A) Le rôle du ministère public dans les procédures de contrôle	p. 11
B) Le rôle du ministère public à l'égard du procureur général près la cour des comptes	p. 12
IV. L'ARTICULATION ENTRE LES PROCÉDURES PÉNALES ET FINANCIÈRES. .	p. 12
A) Les questions préjudicielles	p. 12
B) Les cumuls de sanctions	p. 14
C) La prescription	p. 15
ANNEXE 1 - Etude statistique	
ANNEXE 2 - Glossaire	

Plusieurs dispositions législatives ou réglementaires organisent les relations susceptibles de s'établir entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières.

- Si, à l'occasion de ses contrôles, la Cour des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, elle en informe le procureur général près la Cour des comptes qui saisit le garde des sceaux, ministre de la Justice, et avise le ministre intéressé ainsi que le ministre de l'économie, des finances et du budget (article 51 du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes).

- Si l'instruction devant la Cour de discipline budgétaire fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, le procureur général transmet le dossier au procureur de la République dans les conditions de l'article 40 du code de procédure pénale et avise de cette transmission le ministre ou l'autorité dont relève l'intéressé (article L 314-8, 3ème alinéa du code des juridictions financières).

- Si, à l'occasion de ses contrôles, une chambre régionale des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, le ministère public en informe le procureur de la République ainsi que le procureur général près la Cour des comptes, qui avise le garde des sceaux (article 129 du décret n° 95-945 du 23 août 1995, qui se substitue à l'article 37 du décret n° 83-224 du 22 mars 1983 relatif aux chambres régionales des comptes).

- Sur communication du procureur de la République, le commissaire du gouvernement défère à la chambre des comptes les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait (article 24, 2ème alinéa, du décret du 23 août 1995).

- Tout comptable de fait doit rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'il a détenus ou maniés, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives (article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963).

- Les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du nouveau code pénal, être condamnés à l'amende prévue par les articles L 131-11 et L 231-11 du code des juridictions financières.

La présente note a pour objet de présenter aux magistrats du parquet les grandes lignes de la justice financière (I), de commenter succinctement le décret du 23 août 1995 relatif aux chambres régionales des comptes (II), de préciser le rôle du ministère public près ces juridictions (III) et enfin de traiter des difficultés juridiques qui ont pu être rencontrées dans l'articulation entre les procédures pénales et financières (IV).

I. Généralités sur les juridictions et les procédures financières

A) Les compétences des juridictions financières et les grands traits de leur organisation

1. Un large champ de compétence

Le domaine d'activité des juridictions financières est varié. Les organismes soumis à leur contrôle sont très divers, par leur dimension, leur statut, leur organisation, leurs règles de fonctionnement.

La Cour des comptes exerce son contrôle sur :

- d'une part, des personnes morales assujetties aux règles de la comptabilité publique ; pour l'essentiel l'Etat et ses établissements publics dotés d'un comptable public ; en appel, les collectivités locales et les établissements publics locaux ; il s'agit d'une compétence obligatoire ;

- d'autre part, des personnes morales non assujetties aux règles de la comptabilité publique ; entreprises publiques de l'Etat, institutions de sécurité sociale, organismes subventionnés par l'Etat, ses établissements publics ou ses entreprises publiques, organismes faisant appel à la générosité publique ; il s'agit d'une compétence obligatoire pour les entreprises publiques détenues majoritairement par l'Etat et d'une compétence facultative dans les autres cas. La Cour des comptes peut exercer sa compétence facultative sur les organismes privés qui bénéficient directement du concours financier de l'Union Européenne.

La Cour des comptes a la faculté de déléguer aux chambres régionales des comptes le jugement des comptes de certains établissements publics nationaux et elle en a fait usage (universités, chambres d'agriculture, etc ...).

La loi du 2 mars 1982 a sensiblement réduit le domaine de compétence de la Cour des comptes en confiant aux chambres régionales des comptes le contrôle des collectivités locales et de leurs établissements publics, ainsi que celui des entreprises publiques locales et des organismes privés bénéficiant de subventions publiques versées par ces collectivités, par des établissements publics et des entreprises publiques.

La Cour des comptes statue sur les appels formés contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Les arrêts de la Cour des comptes ne peuvent donner lieu qu'à un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

2. Les objectifs de contrôle des juridictions financières

Le contrôle a posteriori confié par le législateur aux juridictions financières est, aujourd'hui, un contrôle "des comptes et de la gestion". Il vise en fait trois objectifs distincts :

- vérifier la sincérité et la régularité des comptes du secteur public, c'est-à-dire s'assurer que ces comptes décrivent correctement les opérations effectuées au cours de l'exercice et la situation en fin d'exercice. Selon les cas, les règles applicables sont celles de la comptabilité publique ou celles de la comptabilité privée ;

- contrôler la régularité des opérations décrites dans ces comptes : régularité par référence au droit budgétaire et au droit administratif dans le cas des organismes qui y sont soumis, par référence au droit des sociétés dans le cas des personnes morales soumises au droit privé, par référence au droit civil dans le cas des associations subventionnées ; régularité également, dans tous les cas, au regard du droit fiscal ou du droit pénal, même si la recherche des infractions n'est pas la préoccupation principale des rapporteurs ;

- contrôler la qualité de la gestion, c'est-à-dire s'assurer du bon emploi des fonds publics ou des ressources d'une entreprise ou d'une association ; il s'agit surtout, dans le cas de dépenses publiques, d'un examen de leur économie, de leur efficience et de leur efficacité. Cela peut aller jusqu'à l'évaluation d'une politique publique.

Le plus souvent, les trois objectifs de contrôle sont poursuivis simultanément et sont les trois aspects d'une même vérification.

3. Les domaines de compétence

Ils sont au nombre de trois.

Le **contrôle juridictionnel** est la mission "originelle". Il s'agit d'un contrôle de régularité des opérations faites par les comptables publics, tant en recettes qu'en dépenses. Ce contrôle est obligatoire. En effet, les juridictions financières doivent se prononcer, par des jugements (ou des arrêts pour la Cour des comptes), sur les comptes produits par les comptables publics. L'objet du contrôle juridictionnel est de vérifier que les comptes sont réguliers et que le comptable a bien exercé l'ensemble des contrôles qu'il est tenu d'effectuer notamment quant à l'origine et au montant des recettes et des dépenses. Le jugement des comptes permet notamment de déceler les paiements sans pièces justificatives ou avec des pièces notoirement insuffisantes.

L'**examen de la gestion** est la seconde grande mission des juridictions financières. Les juridictions financières peuvent exprimer leur point de vue sur la gestion des organismes contrôlés. Cette prérogative s'étend - on l'a signalé - aux organismes non dotés d'un comptable public et, dès lors, soumis à un contrôle facultatif. Cet examen qui consiste, le plus souvent, dans un contrôle de régularité et d'économie, nécessairement non exhaustif, s'étend parfois à l'étude de l'efficacité de certaines actions publiques, c'est-à-dire de la conformité de leurs résultats aux objectifs poursuivis. Cette dernière ambition, s'agissant des collectivités locales, nécessite généralement des études coordonnées d'un nombre suffisant d'organismes, et souvent aussi l'analyse simultanée par la Cour des comptes des interventions de l'Etat dans le domaine considéré.

Enfin, le **contrôle budgétaire**, de type administratif, est une mission originale des juridictions financières locales. Dans certains cas prévus par la loi (articles L 1612-1 et s. du code général des collectivités territoriales), il peut être demandé à la chambre régionale des comptes d'émettre des avis sur les conditions d'adoption et de mise en oeuvre des budgets locaux. Dans l'hypothèse où les crédits permettant d'acquitter une dépense obligatoire n'ont pas été prévus dans le budget, la chambre peut être saisie : il s'agit d'un procédé efficace souvent utilisé par les créanciers impayés eux-mêmes, sans l'aide du préfet.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a introduit une nouveauté procédurale : le représentant de l'Etat dans le département s'est, en effet, vu reconnaître la possibilité de transmettre les conventions relatives aux marchés ou à des délégations de service public à la chambre régionale des comptes (article L 1411-18 du code général des collectivités territoriales). Celle-ci est tenue d'examiner cette convention et de formuler ses observations dans un délai d'un mois à compter de sa saisine. Ainsi, et pour peu que le préfet demande un avis à la chambre régionale des comptes moins d'un mois après la

transmission du marché aux fins de contrôle de légalité, cela lui laisse tout loisir de déférer le marché ou la délégation au tribunal administratif pour censurer les irrégularités que la chambre régionale des comptes aurait relevées dans son avis.

B) Les procédures mises en oeuvre

1. En matière de contrôle juridictionnel

La procédure est inquisitoriale et non accusatoire. Elle est essentiellement écrite. La contradiction est assurée par la règle dite du double arrêt (cf. glossaire en annexe), par l'audition du comptable à sa demande dans certains cas et enfin par l'audience publique lorsque la juridiction financière statue à titre définitif sur une amende.

2. En matière d'examen de la gestion

L'intervention des juridictions financières se traduit par l'envoi de communications aux responsables des organismes contrôlés et aux autorités administratives.

L'intervention des juridictions financières locales consiste, le plus souvent, en l'envoi de "lettres d'observations" aux responsables des collectivités et des organismes soumis au contrôle.

Les observations sont faites sous la forme d'une communication à l'ordonnateur responsable.

Les lettres d'observations, signées par le président, exposent les constatations de la chambre régionale sur la gestion. Ces constatations peuvent porter sur la régularité, l'équilibre financier des opérations et des gestions, le choix des moyens mis en oeuvre, les résultats obtenus par comparaison avec ces moyens, les effets des actions conduites.

Les lettres d'observations sont arrêtées selon une procédure contradictoire.

Le rapporteur ou le président de la chambre régionale des comptes a un entretien avec l'ordonnateur de la collectivité ou de l'établissement sur les constatations effectuées dans le cadre de l'examen de la gestion, préalablement à la formulation d'observations éventuelles par la chambre.

Lorsque ces constatations concernent la gestion d'ordonnateurs qui ont quitté leurs fonctions, l'entretien a lieu avec chacun d'eux pour ce qui le concerne (art. 113 et s. du décret du 23 août 1995).

L'ordonnateur (et, le cas échéant, l'ancien ordonnateur) reçoit une première lettre d'observations dites "provisaires" et d'ailleurs confidentielle comme l'exigent les textes en vigueur, à laquelle il doit répondre dans le délai imparti par la chambre (en pratique, un ou deux mois).

Il a également la faculté de demander à être entendu par la chambre avant que celle-ci n'arrête ses observations définitives.

Lorsque la chambre a décidé de ne pas formuler d'observations définitives, le président adresse, dans les mêmes formes, une lettre indiquant la clôture de la procédure.

La lettre d'observations définitives fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante et est jointe à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée. Elle est communicable aux tiers dès que cette réunion a eu lieu.

Dans le cas d'un contrôle d'une société d'économie mixte locale, les observations définitives transmises au dirigeant sont également transmises à l'exécutif de la collectivité territoriale qui détient une partie du capital ou une partie des voix dans les instances de décision (art. L. 241-11 du code des juridictions financières - CJF). Une procédure semblable est prévue au bénéfice des établissements publics locaux (art. 116 du décret du 23 août 1995).

C) La notion de gestion de fait

Dans la mesure où désormais, le procureur de la République est l'une des autorités habilitées à dénoncer aux chambres régionales des comptes des faits constitutifs d'une gestion de fait, il apparaît utile de préciser les contours de cette notion.

La procédure de gestion de fait a pour objet de rétablir les formes comptables en retraçant des opérations qui auraient dû être inscrites dans les comptes d'un organisme public, de régulariser l'ouverture de crédits en faisant délibérer a posteriori l'autorité budgétaire (le conseil municipal dans le cas d'une commune), de faire reverser dans les caisses de l'organisme public les sommes irrégulièrement payées, et de sanctionner éventuellement les auteurs des irrégularités. Elle se décompose en trois étapes : la déclaration de la gestion de fait, le jugement du compte des opérations irrégulières, avec éventuellement mise en débet du comptable de fait, le prononcé éventuel d'une amende. Elle se termine par un quitus.

1. Les éléments constitutifs de la gestion de fait

La Cour et les chambres régionales des comptes jugent les comptes et les comptables publics. Elles n'ont pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elles ont déclarés comptables de fait (articles L 131-2 et L 231-5 CJF).

Est comptable de fait celui qui a manié des deniers publics en étant dépourvu d'autorisation légale ; la jurisprudence financière utilise l'expression de "titre légal". Le "titre légal" est l'acte de nomination du comptable public ou du régisseur d'avances ou de recettes au sein d'un service administratif ; les comptables publics ou les régisseurs nommés ne peuvent être déclarés comptables de fait que pour des opérations qui sortent de leurs fonctions. Selon la jurisprudence, ils se sont alors dépouillés de leur titre légal.

Les "deniers privés réglementés", c'est à dire les fonds et valeurs privés confiés à un comptable public, comme les avoirs des malades dans un hôpital, peuvent également donner lieu à une gestion de fait.

Le maniement des deniers publics doit être entendu au sens large ; l'agent qui manie effectivement les fonds ou fait fonctionner un compte en banque peut être déclaré comptable de fait, mais celui qui a organisé les irrégularités peut l'être tout autant. L'ancien droit distinguait ainsi le maniement de "brève main" et le maniement de "longue main", et, si les expressions ne sont plus guère usitées, les notions demeurent. Dans la réalité, il est fréquent que celui qui a donné les ordres soit seul déclaré comptable de fait. Cette conception explique que les banquiers soient rarement comptables de fait alors que la plupart des gestions de fait usent de comptes en banque. Il est vrai qu'un banquier ou un notaire ne peut être déclaré comptable de fait que s'il a pris une part active aux opérations irrégulières.

Plus complexe est le cas d'une personne privée qui gère une activité pour le compte de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public.

Une collectivité publique peut confier une tâche à un organisme privé par une convention qui vaudra titre légal pour encaisser des recettes, effectuer des dépenses ou les deux à la fois : par exemple, un traité d'affermage pour la distribution des eaux habilitant la société fermière à collecter auprès des usagers non seulement le prix de l'eau, mais aussi des taxes communales ; la société fermière aura ainsi un titre régulier pour encaisser des recettes destinées à la collectivité publique.

Ainsi, une convention peut permettre d'éviter une situation constitutive de gestion de fait ou de la faire cesser. L'absence de convention crée en règle générale une situation constitutive de gestion de fait.

Cependant toute convention, même exécutoire, ne donne pas un titre légal à son signataire pour intervenir dans des recettes ou des dépenses de l'organisme public cosignataire.

La convention peut ne pas constituer un titre régulier :

- parce que son objet-même est irrégulier ;
- parce qu'elle porte sur des opérations étrangères à l'objet de l'organisme signataire ;
- parce qu'elle ne laisse aucune autonomie de décision à l'organisme cocontractant ;
- parce qu'elle n'assure pas l'équilibre financier entre la collectivité publique et son cocontractant.

Le juge des comptes est en droit, sans sortir de ses attributions, de considérer qu'un acte administratif, même régulier en la forme, ne fournit pas un titre légal à des opérations par nature irrégulières.

La convention peut aussi être régulière, mais inappliquée.

Si la convention s'analyse en réalité juridiquement comme un mandat, l'association devra se comporter comme un mandataire et produire notamment au comptable public de la collectivité mandante le détail des dépenses et des recettes effectuées et leurs justifications. Cette situation est fréquente ; l'association n'a plus alors de "titre légal" à encaisser les recettes correspondant à l'activité qu'elle gère pour le compte de la collectivité publique. Elle peut alors être déclarée comptable de fait de deniers de cette collectivité. Si les dirigeants sont

directement impliqués dans les irrégularités, ils seront déclarés comptables de fait à titre personnel solidairement avec l'association, personne morale.

2. Les principaux types de gestion de fait

Deux types se distinguent nettement, la gestion de fait "côté recettes", la plus simple, et la gestion de fait "côté dépenses", qui soulève des questions plus complexes.

Les gestions de fait par extraction irrégulière de deniers publics incluent presque nécessairement deux personnes, celle qui a permis l'extraction et celle qui en a bénéficié, alors que la gestion de fait "côté recettes", pour ingérence dans l'encaissement de deniers publics, peut ne concerner qu'une personne, celle qui a perçu les fonds au lieu et place du comptable public.

a) La gestion de fait en recettes

L'encaissement sans titre légal d'une recette destinée à la caisse d'un comptable public est le type de gestion de fait le plus évident ; on peut citer quelques exemples concrets :

- lorsqu'un agent communal perçoit des redevances dans un camping municipal sans avoir été nommé régisseur de recettes ;
- lorsque le maire encaisse lui-même une taxe qui aurait dû être versée au receveur municipal ;
- lorsque le chef du service intérieur d'une administration centrale vend du mobilier usagé et alimente ainsi une "caisse noire".

b) La gestion de fait en dépenses

La gestion de fait par extraction irrégulière de deniers publics de la caisse d'un comptable public n'a pas le même caractère d'évidence.

Le cas le plus traditionnel est l'extraction par émission de mandats fictifs. Le procédé consiste à délivrer un mandat pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite ; il suppose un créancier imaginaire ou un créancier complaisant qui, associant sa complicité à celle de l'ordonnateur, consent à exagérer une facture ou même à la dénaturer.

La justification de ce type de gestion de fait est que les crédits publics n'ont pas été réellement consommés ; les fonds irrégulièrement extraits de la caisse du comptable public n'ont donc pas perdu leur caractère de deniers publics.

La différence entre un mandat entaché d'une erreur de liquidation et un mandat fictif repose en grande partie sur un élément intentionnel : verser au même agent des indemnités de frais de déplacement pour un voyage qui n'a pas eu lieu afin de constituer une "caisse noire" dans le service relève de la procédure de gestion de fait. Celle-ci visera à la fois l'ordonnateur, qui a signé l'ordre de mission et a attesté sa réalisation, et le bénéficiaire de l'irrégularité.

En revanche, compter par erreur à un agent une nuitée de trop dans ses frais de déplacement justifie seulement que le juge des comptes engage la responsabilité pécuniaire du comptable public, si celui-ci n'a pas vu l'erreur au moment du paiement.

La jurisprudence du mandat fictif a été étendue aux subventions accordées à une association par une collectivité publique qui se réserve l'usage d'une partie des fonds.

Il convient d'ajouter à l'ingérence dans l'encaissement de recettes et à l'extraction irrégulière de fonds publics un troisième cas : la simple détention de deniers publics par une personne non autorisée. Les exemples en sont beaucoup moins nombreux.

La jurisprudence financière en matière de gestion de fait est relativement abondante, tout particulièrement en ce qui concerne les communes. Deux moyens permettent aux parquets judiciaires d'appréhender cette jurisprudence en vue de l'exercice de leurs attributions telles que définies par l'article 24 du décret n° 95-945 du 23 août 1995 :

- la sous-direction des affaires économiques et financières communiquera à l'avenir aux parquets les arrêts, jugements et communications les plus significatifs des juridictions financières ;

- par une information systématique auprès du ministère public près la chambre régionale des comptes avant d'assurer une communication en ce domaine.

Toute difficulté d'accès ou d'interprétation de la jurisprudence financière pourra être signalée à la direction des affaires criminelles et des grâces sous le timbre de la sous-direction des affaires économiques et financières.

3. Gestion de fait et poursuites pénales

Les faits ayant donné lieu à une déclaration de gestion de fait peuvent être naturellement constitutifs du délit d'usurpation de fonctions publiques, prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal. Il s'agit au cas particulier de l'usurpation des fonctions de comptable public.

Dans l'hypothèse où le comptable de fait n'a pu justifier que de versements partiels, le débet est prononcé, en règle générale, pour un montant égal au montant total des sommes détournées, acte étant donné au comptable de fait des versements déjà effectués et mention étant faite que ces versements devront s'imputer, conformément aux dispositions des articles 1254 et 1256 du code civil, d'abord sur les intérêts des sommes dont le comptable est déclaré débiteur puis sur les dettes à sa charge les plus anciennes. Dans le cas où une condamnation à des dommages-intérêts a déjà été prononcée par le tribunal répressif, la juridiction financière, en dépit des critiques d'une partie de la doctrine selon laquelle on ne saurait confondre le renflouement de la caisse publique (débet) et l'octroi de réparations civiles, prononce la confusion du débet avec cette condamnation - pour le tout si le montant du débet est égal au montant de la condamnation ou à due concurrence si le montant du débet est, comme cela est fréquent, supérieur au montant de la condamnation.

Divers autres délits peuvent être également révélés à l'occasion d'une procédure de gestion de fait. Ils sont même relativement nombreux. Il pourra s'agir de faux, de détournements de fonds publics (C.C., 4ème chambre, 24 janvier 1962, PIQUEREL, commis d'ordre au service des eaux de la commune de Grenoble), d'ingérence, de corruption, d'abus de biens sociaux ou d'escroquerie.

Lorsque le juge des comptes déclare constitutive de gestion de fait l'émission de mandats fictifs, ce qui est assez fréquent, ses constatations pourront permettre des poursuites du chef de faux. Inversement, lorsque le juge pénal a préalablement établi la fictivité d'un mandat, le juge des comptes peut étayer une gestion de fait.

Le juge des comptes peut ainsi établir la preuve du caractère fictif des mandats à partir de procès-verbaux, d'auditions par la police judiciaire, voire des investigations d'autorités judiciaires étrangères.

La juridiction financière se déclare habituellement incompétente pour statuer sur l'authenticité des signatures apposées sur des pièces de dépenses. En cas de contestation, elle invite le comptable qui se prévaut des pièces à introduire une action en vérification d'écritures devant le juge judiciaire. Si le comptable refuse d'agir ou s'abstient de le faire dans un délai imparti, la juridiction financière considère que cette renonciation équivaut à une reconnaissance du caractère apocryphe des justifications produites (C.C. 7 juillet 1943, Gautier et consorts, rec. p. 63).

Une partie de la doctrine estime que l'autorité (quelle qu'elle soit) qui apprécie l'existence d'un faux se prononce sur une question, non de droit, mais de fait et que le juge des comptes pourrait, sans méconnaître le principe de la séparation des pouvoirs, se reconnaître compétent pour ordonner l'expertise propre à l'éclairer, le cas échéant (v. en ce sens C.R.C. de Franche Comté, 6 octobre 1994, Héritières du Président E. Faure et autres, Région de Franche Comté, Revue de droit administratif, mai 1995, n°283 : en l'espèce, les avocats des héritiers du président du conseil régional avaient affirmé que sa signature sur les pièces de dépense avait été imitée et qu'ils avaient produit un rapport en ce sens d'un expert graphologue. La chambre régionale des comptes s'est fondée, principalement sur cette expertise, et accessoirement sur des éléments transmis par le parquet judiciaire, pour prononcer un non-lieu à déclaration définitive de gestion de fait).

Il est particulièrement souhaitable que toute communication faite par le procureur de la République à une chambre régionale des comptes soit précédée d'un échange de vues entre les ministères publics, afin notamment de vérifier si les faits constatés par l'autorité judiciaire n'ont pas déjà donné lieu à l'ouverture d'une procédure de gestion de fait, ou si une régularisation budgétaire et comptable n'est pas en cours ou réalisée à l'initiative de la juridiction financière.

En effet, le juge des comptes peut considérer que la déclaration ne présente pas d'intérêt pratique, notamment s'il obtient la preuve de la régularisation totale des opérations (cf. les arrêts de non-lieu à déclaration de gestion de fait rendus à l'égard d'un ancien chef de service du Crédit municipal de Lyon, déjà condamné à restitution, au paiement de dommages et intérêts et à une peine d'emprisonnement C.C., 28 octobre 1970, GERY, Rec. p. 30 ; à l'égard de l'économe de l'hôpital psychiatrique de Saint-Claude de la Guadeloupe qui avait restitué

les fonds indûment perçus et avait été condamné à des peines d'emprisonnement et d'amende en application notamment de l'ancien article 258 du code pénal, C.C., 16 novembre 1978, Rev. adm. n° 190; ou bien encore à l'égard du directeur de l'hôpital-hospice de Lezoux qui avait détenu sans y être habilité les valeurs mobilières appartenant à un pensionnaire, valeurs qui furent un temps dérobées mais retrouvées avant d'être remboursées, de sorte qu'aucun préjudice n'en est résulté ni pour le pensionnaire ni subséquemment pour l'établissement public, C.C., 26 février 1986, Rev. adm. n° 238).

II. L'économie du décret n° 95-945 du 23 août 1995 relatif aux chambres régionales des comptes

Ce décret, pris en application du code des juridictions financières, a en premier lieu pour objet de tirer les conséquences, au plan réglementaire, de l'ensemble des dispositions législatives adoptées par le Parlement depuis 1988, c'est-à-dire les lois du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques et la loi du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public. Ce texte tire en second lieu les enseignements de la pratique des chambres régionales des comptes.

L'expérience acquise par celles-ci a en effet permis de prendre la mesure des imperfections ou des insuffisances des dispositions relatives à leur fonctionnement. C'est plus précisément dans les domaines de l'organisation interne, de la procédure contradictoire, de l'examen de la gestion des collectivités et des établissements publics, ainsi que du contrôle d'actes sur saisine, qu'il a été nécessaire d'apporter des compléments ou des modifications notables.

Ce décret fixe ainsi l'organisation et le fonctionnement des chambres régionales des comptes et contient l'ensemble des dispositions applicables au jugement des comptes, aux instances connexes, aux voies de recours, au contrôle des actes budgétaires et à l'examen de la gestion.

Il convient de rappeler que le procureur de la République est désormais l'une des autorités publiques qui communique au ministère public près la chambre des comptes les opérations présumées constitutives de gestion de fait (article 24, alinéa 2 du décret précité).

L'institution de l'audience publique pour les amendes prononcées par la juridiction statuant à titre définitif constitue une autre innovation majeure du texte. Cette procédure concerne notamment les amendes prononcées pour gestion de fait.

Les autres dispositions découlent du principe, posé par la loi du 15 janvier 1990, de l'obligation faite à l'exécutif d'une collectivité territoriale de communiquer à l'assemblée délibérante les observations définitives formulées par les chambres.

III. Le rôle du ministère public près les chambres régionales des comptes

A) Le rôle du ministère public dans les procédures de contrôle

Les chambres régionales des comptes, composées de magistrats inamovibles, comprennent un ou plusieurs commissaires du gouvernement (article L.212-10 CJF). Ils exercent les fonctions du ministère public prévues aux articles 20 à 27 du décret du 23 août 1995, et sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes.

Dans l'instance de jugement des comptes elle-même, qui est l'activité principale des chambres en matière juridictionnelle, le rôle du ministère public est celui d'une partie jointe. Ce n'est que dans les instances accessoires au jugement des comptes (amende pour retard dans la production des comptes, par exemple) qu'il est partie principale, investie d'un droit d'action.

La chambre se saisit elle-même pour apurer les comptes. Cette compétence étant d'ordre public, la juridiction y procède, en règle générale, sans qu'il soit besoin que la collectivité publique intéressée ou le ministère public le requière. Cependant, le ministère public financier a, dans certains cas, le pouvoir, de sa propre initiative ou à la demande d'une autorité administrative ou juridictionnelle, de saisir la chambre par un réquisitoire introductif d'instance. De telles réquisitions sont prises :

- pour inviter la chambre à sanctionner les comptables négligents (retards dans la production des comptes, retards dans les réponses aux injonctions) par l'amende prévue par l'article L. 131-7 du CJF ;
- pour déférer à la chambre les opérations qu'il présume constitutives de gestion de fait ;
- pour demander, le cas échéant, l'application de l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public ;
- pour demander à la chambre, de sa propre initiative ou à celle des collectivités ou des établissements publics intéressés ou du représentant de l'Etat dans le département ou la région, la révision d'un jugement définitif, pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi ;
- dans le cadre du contrôle de la procédure d'apurement administratif des comptes par les comptables supérieurs du trésor (article L.211-2 du CJF et décret n° 89-342 du 25 mai 1989).

Outre son rôle dans les procédures de contrôle juridictionnel, le ministère public peut intervenir par voie de conclusions dans les procédures d'examen de la gestion.

Dans le cas où il est fait obstacle aux pouvoirs attribués aux magistrats et rapporteurs de la chambre régionale, le ministère public financier peut saisir le procureur de la République afin que des poursuites soient exercées contre leur auteur en application de l'article L 241-1 alinéa 2 du CJF.

B) Le rôle du ministère public à l'égard du procureur général près la cour des comptes

Les commissaires du gouvernement sont les correspondants du procureur général près la Cour des comptes (article L. 212-10 CJF) ; le procureur général est en effet chargé de "veiller au bon exercice du ministère public" près les chambres régionales des comptes (article L. 112-2 CJF). Sans disposer d'un pouvoir hiérarchique, il "oriente et harmonise, s'il y a lieu par des recommandations écrites", leur action, et ceux-ci le "tiennent informé de l'exécution des tâches du ministère public".

Si, à l'occasion de ses contrôles, la chambre régionale des comptes découvre des faits de nature à motiver l'ouverture d'une action pénale, le ministère public en informe le procureur de la République ainsi que le procureur général près la Cour des comptes qui avise le Garde des Sceaux (article 129 du décret précité).

Aux termes de l'article L. 314-1 du CJF, les chambres régionales des comptes ont qualité pour saisir la Cour de discipline budgétaire et financière, par l'intermédiaire du ministère public.

Les observations que les chambres régionales des comptes souhaitent adresser aux administrations, services et organismes centraux de l'Etat doivent être transmises soit par la Cour (référé du Premier président), soit par le parquet général de la Cour (lettre du procureur général).

Les commissaires du Gouvernement ainsi que le procureur général peuvent faire appel des jugements comportant des dispositions définitives rendus par les chambres régionales des comptes (article 65 du décret précité).

Le parquet général de la Cour des Comptes est ainsi en mesure de veiller à l'unité de la jurisprudence des juridictions financières de premier ressort. Il est dans ce but destinataire de tous les jugements des chambres régionales des comptes.

IV. L'ARTICULATION DES PROCEDURES PENALES ET FINANCIERES

L'existence de deux ordres de juridiction pouvant connaître des mêmes dossiers conduit inévitablement à s'interroger sur l'articulation des procédures pénales et financières. A cet égard, trois situations doivent être examinées.

A) Les questions préjudicielles

Les exceptions préjudicielles de nature administrative résultent du principe de la séparation des pouvoirs. Toutefois, l'article 111-5 du code pénal confère aux juridictions pénales le pouvoir d'interpréter ou d'apprécier la légalité de tous les actes administratifs à la seule condition que, de cet examen, dépende la solution du procès pénal. Il n'y a plus à distinguer, comme sous l'empire de l'ancien code, entre les actes individuels et réglementaires ou entre les actes pénalement sanctionnés et les autres.

La Cour de cassation a jugé, au siècle dernier, que "si les comptables, prévenus de détournements de deniers publics, peuvent être poursuivis judiciairement, il n'y a lieu de procéder au jugement que lorsque leur comptabilité ayant été vérifiée par l'administration, il a été constaté qu'ils sont constitués en débet (3 août 1855, PICOT, et s'agissant de la validité de ce principe en ce qui concerne les comptables de fait, 18 août 1877, BORELLI, D.1878.I.285).

En cas de poursuite d'un comptable public pour détournement de deniers publics (article 432-15 du code pénal), l'existence d'une question préjudicielle pourra être admise portant "aussi bien sur la détermination du montant des sommes indûment maniées par les prévenus que sur la fixation du reliquat à verser par ces derniers après déduction des dépenses dont l'utilité communale viendrait à être reconnue par l'autorité compétente selon la procédure spéciale prévue à cet effet" (C.C., 3ème chambre, 16 avril 1959, LECHAPPE, ancien maire de la commune de Vieilleville et consorts, Rec.p.12).

Les exceptions préjudicielles au jugement ne font en toute hypothèse pas obstacle au déclenchement immédiat des poursuites. L'examen du compte constitue en effet, non pas une question préjudicielle à la mise en mouvement de l'action publique, mais seulement une exception préjudicielle au jugement.

Toutefois la jurisprudence ne semble pas donner à cette obligation pour le juge pénal de surseoir à statuer une portée générale. La Cour de cassation a admis qu'une juridiction pénale pouvait entrer en voie de condamnation à l'encontre d'un comptable public, sans empiéter sur la règle de séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, malgré l'absence d'une déclaration régulière de débet émanant de l'autorité administrative, lorsque le comptable a été dénoncé par le ministre dont il relève, (Crim. 26.11.1842, S.1843.1.91 ; 3.08.1855, S.1855.1.766 ; 30.06.1898. S.1899.1.535.) ou lorsque le ministre s'est constitué partie civile dans l'instance pénale, (Crim. 12.12.1874.S.1875.1.187 ; D.1875.1.389.), l'attitude du ministre excluant par elle même l'approbation de la comptabilité.

Cette jurisprudence a été critiquée par une partie de la doctrine. Il a été soutenu que l'affirmation d'un débet ne devrait provenir que des juridictions instituées pour juger et liquider les comptes, après une procédure régulière.

La pertinence de ces critiques ne saurait fonder une application générale et absolue de l'exception préjudicielle au jugement en matière de détournement de deniers publics. Dès lors que les éléments tirés de la procédure, seront de nature à permettre au juge pénal de déterminer le montant et la nature des deniers publics détournés, celui-ci pourra faire application du principe traditionnel selon lequel le juge de l'action est juge de l'exception. A titre d'exemple, il en ira ainsi, dans le cas d'un régisseur d'une mairie chargé de percevoir le prix des tickets d'une cantine pour enfants ; s'agissant de deniers publics, si l'arrêté de caisse permet d'établir le montant du déficit, le juge pénal sera en mesure d'apprécier le caractère délictueux du détournement reproché à l'intéressé. Un maire, ordonnateur de sa commune, qui aura délivré des mandats fictifs pour la rémunération d'agents employés pour des prestations autres que municipales, pourra répondre pénalement de ses détournements devant la juridiction pénale.

En toute hypothèse, il conviendra d'éviter que les exceptions préjudicielles ne soient invoquées qu'à titre dilatoire et de prendre les réquisitions utiles en ce sens.

B) Les cumuls de sanctions

Ainsi qu'il a été vu plus haut, les mêmes faits peuvent être à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'un manquement aux règles de la comptabilité publique justiciable d'une sanction par une juridiction financière ; cette situation sera même la règle en cas de gestion de fait (cf supra I C 3).

La question se pose donc du cumul des sanctions prononcées, pour les mêmes faits, par les deux ordres de juridiction.

Deux hypothèses sont prévues par les textes.

Les amendes prononcées par la Cour de discipline budgétaire et financière (1) présentent, en vertu de l'article L 313-14 du CJF, les mêmes caractères que les amendes prononcées pour ingérence dans les opérations comptables en cas de gestion de fait. Toutefois, elles peuvent être cumulées avec une sanction pénale, sans qu'il soit dérogé au principe de non-cumul des peines.

L'article L 314-18 du CJF dispose en effet que "les poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire". Ainsi, le fait que la personne déférée à la Cour ait subi une sanction pénale "ne fait pas obstacle à ce qu'(elle) soit l'objet d'une condamnation à une amende par la Cour de discipline budgétaire et financière à raison des mêmes faits (C.D.B.F., 17 février 1988, AUBERT, J.O. 16 septembre 1989, p.11749).

Ce même texte indique que "si l'instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, le procureur général transmet le dossier au procureur de la République dans les conditions prévues à l'article 40 du code de procédure pénale et avise de cette transmission le ministre ou l'autorité dont relève l'intéressé". Cette transmission ne dessaisit pas la Cour de discipline budgétaire et financière. Les deux instructions se déroulent parallèlement.

A l'inverse, si des poursuites sont engagées sur la base de l'article 433-12 du code pénal relatif à l'usurpation de fonctions publiques, le juge des comptes ne peut plus infliger d'amende (article 60-XI, dernier alinéa de la loi du 23 février 1963).

Hormis ces situations particulières, réglées par la loi, il convient, notamment pour la question du cumul des sanctions pécuniaires (amendes) infligées par la Cour des comptes et par les chambres régionales des comptes avec des sanctions pénales, de s'en remettre aux principes généraux dégagés par le Conseil constitutionnel au sujet du cumul des sanctions administratives et pénales.

Dans sa décision du 28 juillet 1989 (loi relative à la transparence et à la sécurité du marché boursier), le Conseil constitutionnel a estimé que la règle "non bis in idem" ne s'applique pas en une semblable hypothèse, mais qu'en vertu du principe de proportionnalité, il convient que le cumul des sanctions ne dépasse pas le montant le plus élevé des sanctions encourues.

Sous cette réserve, et en l'absence de disposition législative contraire, il semble que le cumul des sanctions pénales et "financières" ne pose pas de difficulté particulière.

Il pourrait également être soutenu que les sanctions pénales et financières protègent des intérêts différents.

C) La prescription

Il convient tout d'abord d'observer que le juge des comptes n'est pas lié par la prescription de l'action publique ; les opérations constitutives de gestion de fait se prescrivent en effet par trente ans. Le juge financier peut ainsi appréhender des faits à l'égard desquels le juge pénal se trouve désarmé, notamment par l'effet de prescriptions plus courtes (cf affaire PIQUEREL précitée).

Cette particularité de procédure doit impérativement être prise en compte par les commissaires du gouvernement des chambres régionales des comptes, afin d'éviter de rendre inopérante une transmission tardive à l'autorité judiciaire. Il appartiendra aux procureurs de la République d'appeler régulièrement l'attention de leurs interlocuteurs sur ce point.

A l'inverse, cette même particularité permet de réserver une suite à des faits qui se trouveraient prescrits au plan pénal ; la prescription de l'action publique ne doit donc pas être un obstacle à la communication de présomptions de cas de gestion de fait aux commissaires du gouvernement des chambres régionales des comptes.

Par ailleurs, il convient d'avoir présent à l'esprit qu'en droit, les communications des juridictions financières ne s'analysent pas comme des plaintes. Les investigations et les actes d'instruction des magistrats financiers, ainsi que l'acte même de communication à l'autorité judiciaire, ne constituent pas, sous réserve d'une appréciation contraire des cours ou tribunaux, des actes interruptifs de la prescription pénale ; ces actes n'ont en effet pas pour objet de constater ou de rechercher des infractions à la loi pénale.

Le premier acte interruptif de la prescription sera ainsi constitué, le plus souvent, par le soit-transmis du parquet aux fins d'enquête. Aussi, dans les affaires les plus graves et afin de prévenir les risques de prescription de l'action publique inhérents au contrôle a posteriori des juridictions financières, il conviendra de préconiser l'établissement par le conseiller rapporteur de la juridiction financière d'un rapport séparé du rapport de vérification, sans préjudice des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale.

La présente note d'information sera suivie dans quelques mois de la diffusion d'un véritable protocole encadrant de manière détaillée les modalités des échanges d'informations et des transmissions de pièces entre les deux ordres de juridiction.

C'est pourquoi il devra être rendu compte des initiatives prises en application de la présente note, des difficultés rencontrées et des souhaits éventuels sous le timbre de la direction des affaires criminelles et des grâces, sous-direction des affaires économiques et financières.

ANNEXE 1

**ETUDE STATISTIQUE RELATIVE AUX TRANSMISSIONS
DE LA COUR DES COMPTES
ET DES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES
FAITES A L'AUTORITE JUDICIAIRE**

**DIRECTION DES AFFAIRES
CRIMINELLES ET DES GRACES**

**SOUS-DIRECTION DES AFFAIRES
ECONOMIQUES ET FINANCIERES**

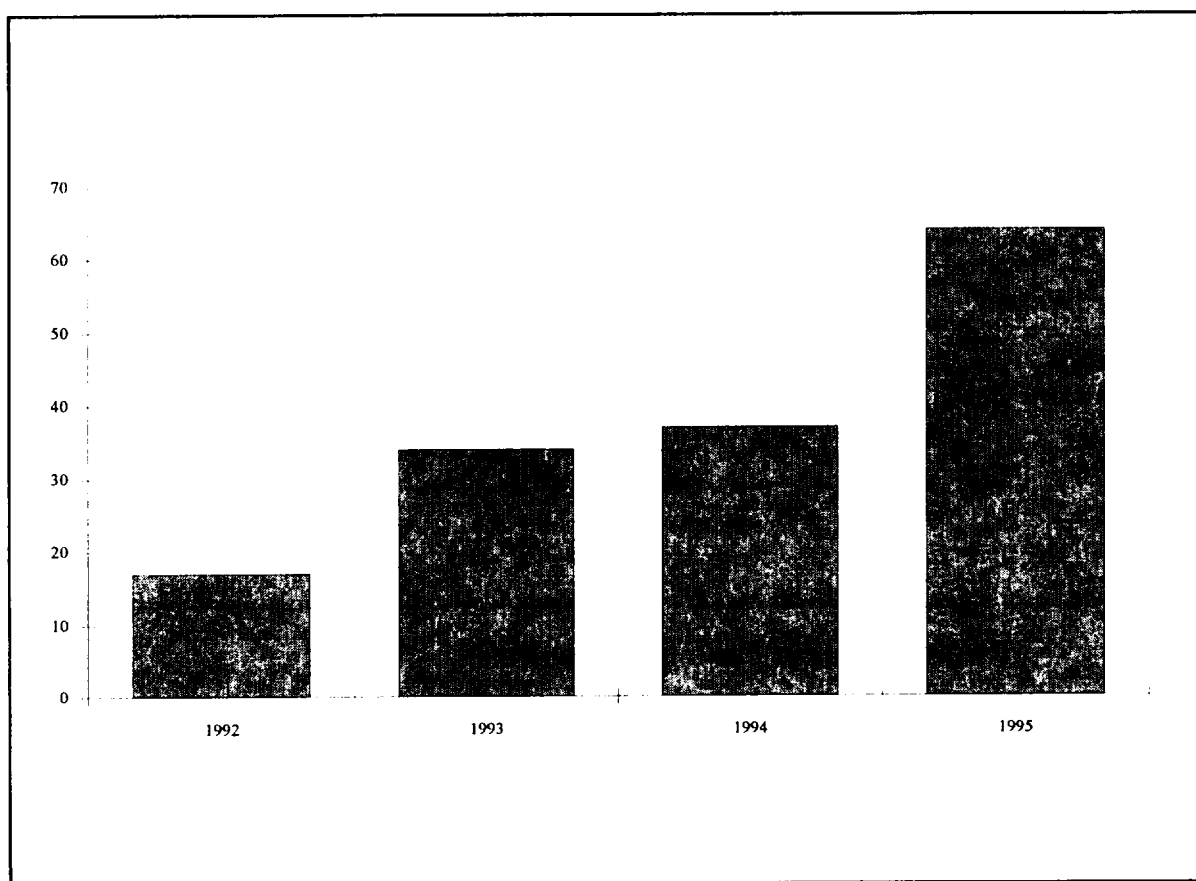
MAI 1996

Cette étude porte sur 125 dénonciations transmises par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes aux juridictions judiciaires pendant les années 1992, 1993, 1994 et 1995.

I. Les dénonciations

1.1. Evolution dans le temps

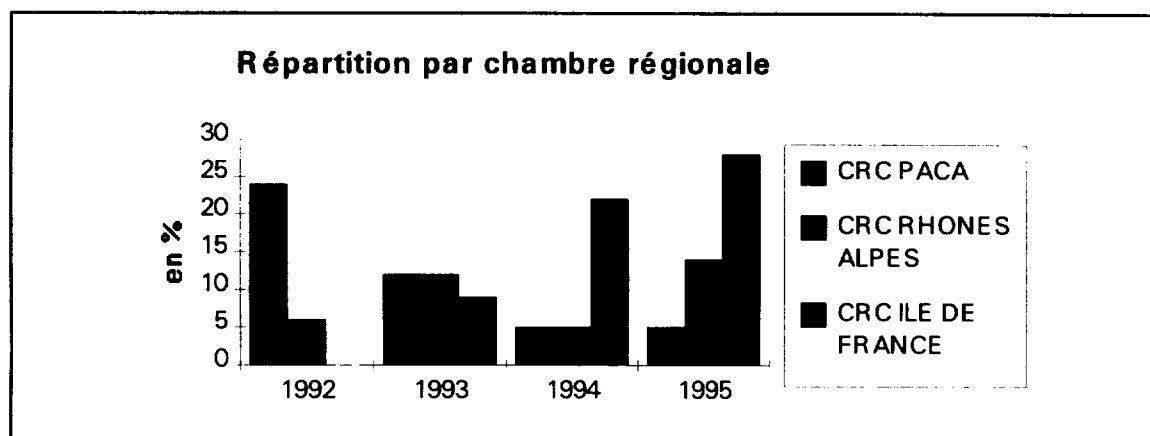
Des études antérieures portant sur la période 1985-1993 ont montré un fort accroissement du nombre de dénonciations à compter de 1990. Cet accroissement pourrait s'expliquer par la "montée en puissance" des chambres régionales.



Depuis 1993, ces transmissions sont plus fréquentes. Il est permis de penser qu'en raison des suites judiciaires données à celles-ci, leur utilité est apparue plus évidente. L'accroissement constaté en 1995 semble se poursuivre en 1996.

1.2. Origine des transmissions

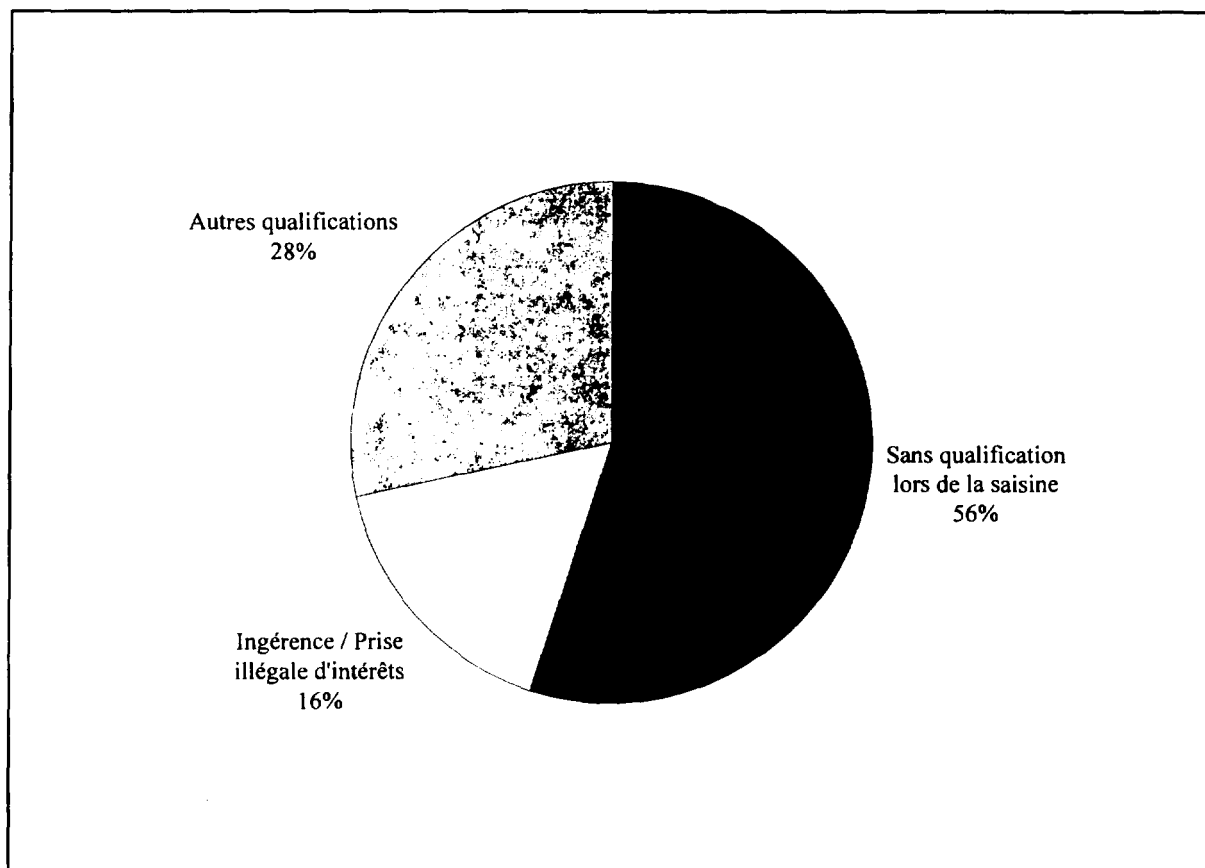
	1992		1993		1994		1995	
Origine	Nbre de dossiers	Répart.	Nbre de dossiers	Répart.	Nbre de dossiers	Répart.	Nbre de dossiers	Répart.
Cour des comptes	2	12%	3	9%	6	16%	4	6%
CRC ALSACE	0	0%	1	3%	1	3%	0	0%
CRC AQUITAINE	1	6%	2	6%	2	5%	3	5%
CRC AUVERGNE	1	6%	1	3%	1	3%	1	2%
CRC BASSE NORMANDIE	0	0%	0	0%	0	0%	1	2%
CRC BOURGOGNE	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%
CRC BRETAGNE	1	6%	2	6%	3	8%	5	8%
CRC CENTRE	1	6%	1	3%	2	5%	1	2%
CRC CHAMPAGNE ARDENNES	1	6%	1	3%	0	0%	0	0%
CRC CORSE	2	12%	1	3%	0	0%	1	2%
CRC FRANCHE COMTE	0	0%	2	6%	0	0%	1	2%
CRC GUADELOUPE GUYANE MARTINIQUE	0	0%	1	3%	1	3%	0	0%
CRC HAUTE NORMANDIE	0	0%	1	3%	1	3%	1	2%
CRC ILE DE FRANCE	0	0%	3	9%	8	22%	18	28%
CRC LANGUEDOC ROUSSILLON	0	0%	3	9%	1	3%	1	2%
CRC LIMOUSIN	1	6%	0	0%	0	0%	1	2%
CRC LORRAINE	0	0%	0	0%	1	3%	3	5%
CRC MIDI PYRENEES	1	6%	0	0%	0	0%	1	2%
CRC NORD PAS DE CALAIS	0	0%	2	6%	3	8%	4	6%
CRC PACA	4	24%	4	12%	2	5%	3	5%
CRC PAYS DE LA LOIRE	0	0%	0	0%	0	0%	2	3%
CRC PICARDIE	0	0%	0	0%	0	0%	2	3%
CRC POITOU CHARENTE	0	0%	1	3%	0	0%	1	2%
CRC REUNION	1	6%	1	3%	0	0%	0	0%
CRC RHONE ALPES	1	6%	4	12%	2	5%	9	14%
CTC NOUVELLE CALEDONIE	0	0%	0	0%	2	5%	1	2%
	17	100%	34	100%	37	100%	64	100%



La place prépondérante de la CRC d'Ile de France correspond à l'importance de l'activité économique et financière de cette région.

1.3. Qualification lors de la saisine

Plus d'une dénonciation sur deux ne comprend pas de qualification pénale.



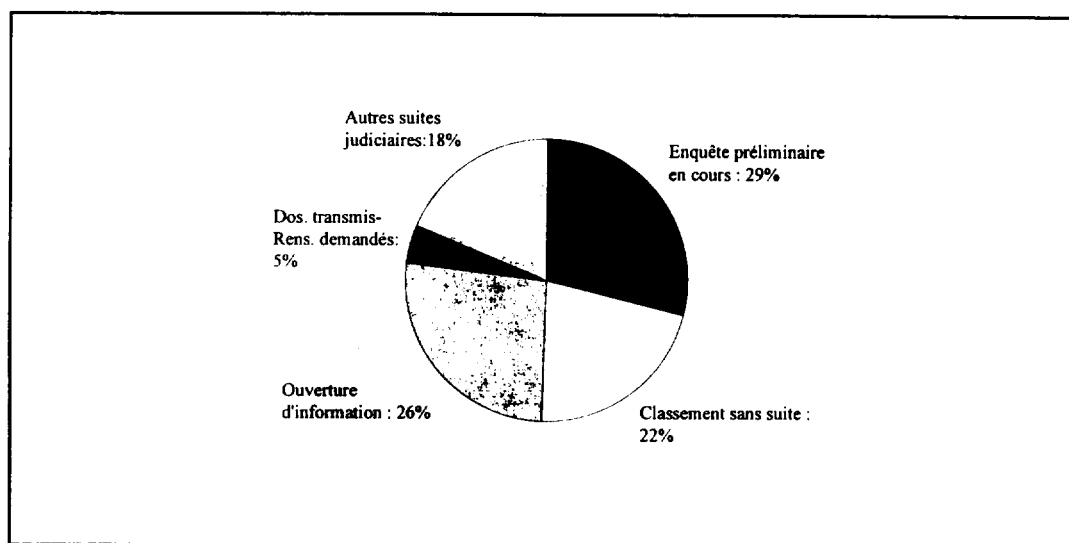
La qualification la plus retenue reste l'ingérence, devenue la prise illégale d'intérêts. L'étude des dossiers permet de constater assez régulièrement une requalification en recel d'abus de biens sociaux.

Les autres délits sont, dans l'ordre décroissant : les faux et usage de faux (en écritures publiques, privées), les détournements de fonds publics, le délit de favoritisme dans les marchés publics, l'abus de biens sociaux et l'abus de confiance. D'autres infractions ont été utilisées de manière peu significative statistiquement (concussion, banqueroute par dissimulation d'actif, opération de banque illégale, etc ...).

Le ministère public des juridictions judiciaires apprécie la suite à donner aux dénonciations et n'est évidemment pas tenu par les qualifications provisoires qu'elles contiennent.

Certains dossiers ont fait l'objet d'un classement sans suite car les faits dénoncés ne pouvaient recevoir aucune qualification pénale.

II. Suites judiciaires

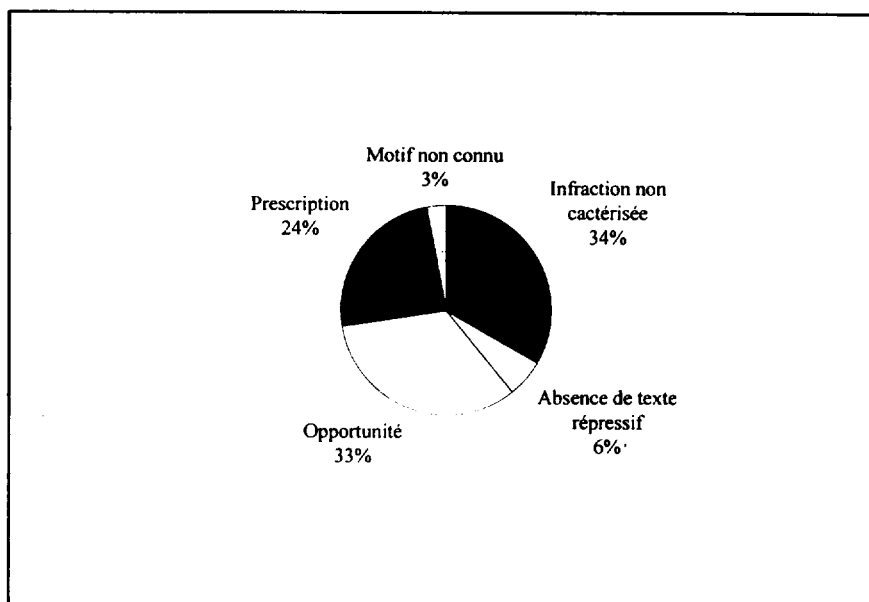


En l'état des informations disponibles, seulement 22% des dossiers ont fait l'objet d'un classement sans suite. Les décisions prononcées par les juridictions répressives (Cours d'appel et tribunaux correctionnels) représentent 6% des cas.

L'enquête préliminaire est très souvent utilisée avant l'orientation, soit vers un classement sans suite soit vers une ouverture d'information. Les cas de citation directe sont rares. Il arrive qu'une dénonciation aboutisse à un classement sans suite ou à une ordonnance ou un arrêt de non-lieu, mais que l'enquête préliminaire ou l'information permette de découvrir d'autres faits délictuels relatifs aux mêmes organismes.

Une étude plus particulière a été menée sur les motifs de classement sans suite.

Le classement pour opportunité est motivé parfois par la faiblesse du préjudice ou par la réparation du dommage. Ont été recensés également des abandons de poursuites judiciaires à la suite de la liquidation judiciaire de la société ou de l'association mise en cause.



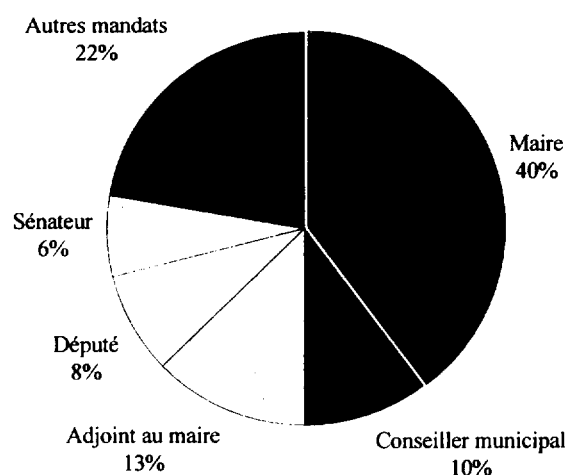
III. Les faits dénoncés

3.1. Personnes physiques citées dans la dénonciation

Sur 152 dossiers étudiés entre 1992 et 1995, 69 d'entre eux (soit 45%) concernent des élus.

Parmi les élus, l'exécutif municipal apparaît comme la principale population concernée.

	Elus mis en cause (1992-1995)	Répartition (en %)
Maire	43	40%
Conseiller municipal	11	10%
Adjoint au maire (dont 1er Adjoint)	14	13%
Député	9	8%
Sénateur	7	6%
Conseiller Général	6	6%
Président du conseil général	4	4%
Conseiller régional	2	2%
Vice président du conseil général	12	11%
TOTAL	108	100%
Sans mandat (83)		
Autres mandats	24	22%

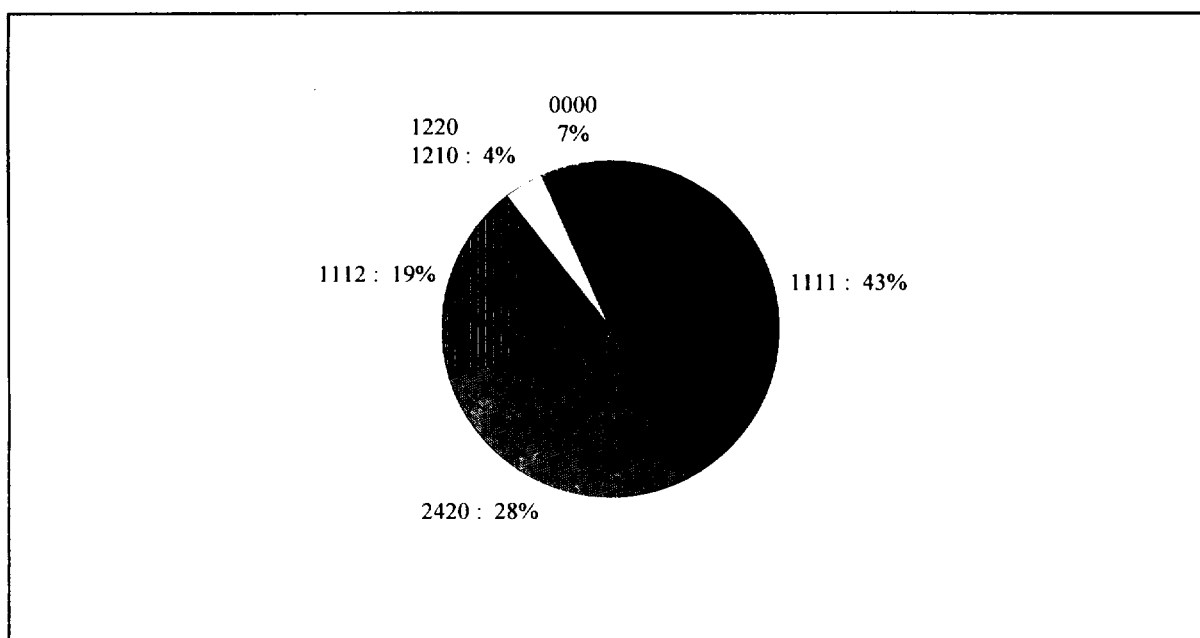


Les cas les plus graves mettent en lumière une organisation complexe orchestrée de manière concertée par des acteurs tant publics que privés. Ils ont souvent été portés à la connaissance de l'autorité judiciaire avant la date de dénonciation de la juridiction financière. Cette dénonciation fera alors l'objet de réquisitions supplétives.

3.2. Les organismes contrôlés

1111 :	Collectivités locales	65	43%
2420 :	Organismes de droit privé bénéficiant de concours financiers du secteur public local	42	28%
1112 :	Etablissements publics locaux	29	19%
1220 :	Etablissements publics de l'Etat (cas général) et 1210 : Etat	6	4%
0000 :	Autres organismes	10	7%
TOTAL		152	100%

Le tableau de transmission détaille les organismes concernés. Principalement, il s'agit



de communes et de leurs satellites (SEM, association loi 1901, SIVOM, etc..).

3.3. Date des faits dénoncés

Une étude a été effectuée sur l'écart entre la date des faits commis et la date de leur dénonciation. Pour ne pas fausser l'analyse par des cas marginaux, les dossiers traités concernent ceux pour lesquels cet écart est inférieur à 10 ans.

L'écart moyen entre ces deux dates est de 5 ans. Ceci implique que, sauf en cas de jurisprudence particulière en matière de point de départ de la prescription, la dénonciation porte sur au moins 2 ans de faits prescrits.

Les mécanismes de fraude alors mis en place ont pu perdurer et produire de nouvelles infractions.

GLOSSAIRE

Le présent glossaire répond à deux objectifs :

- d'une part, permettre, en tant que de besoin, d'éviter les contresens d'un langage de spécialité ou la rupture que provoquerait l'apparition d'un mot, dans une communication transmise par une chambre régionale des comptes, dont la signification serait mal connue ;

- d'autre part, faciliter le dialogue avec les magistrats des chambres régionales des comptes dans le cadre de la collaboration croissante entre les deux ordres de juridiction.

L'utilisation du glossaire pourra être complétée, le cas échéant, par la consultation de l'ouvrage de M. MAGNET, président de chambre à la Cour des comptes, intitulé "Droit budgétaire et comptabilité publique", collection Lexique, P.U.F. 125 p., 1980.

Admission (d'une recette)

Reconnaissance par la juridiction financière de l'exécution régulière d'une recette, relativement au comptable qui en était chargé.

(contraire : "forcement").

Admission en non-valeur

Acte constatant l'irrecouvrabilité d'une recette publique pour des causes indépendantes de la diligence du comptable qui était chargé de la recouvrer.

L'admission en non-valeur apure les écritures de prise en charge et dégage a priori la responsabilité du comptable. Mais cette décision demeure inopposable au juge des comptes qui est fondé à engager cette responsabilité. Elle reste sans effet à l'égard des débiteurs à l'encontre desquels le recouvrement peut être poursuivi ou repris jusqu'à accomplissement de la prescription.

Agent comptable

Appellation de divers comptables de l'Etat et d'autres organismes publics (collèges, lycées, universités, ...).

Allocation (d'une dépense)

Reconnaissance par la juridiction financière de l'exécution régulière d'une dépense, relativement au comptable qui en était chargé.

(contraire : "rejet").

Amende pour gestion de fait

Sanction pécuniaire prononcée par la juridiction financière en cas d'immixtion dans les fonctions de comptable public.

Amende pour retard

Sanction pécuniaire ayant le double caractère de peine et de réparation prononcée par la juridiction financière à l'encontre d'un comptable en cas de retard dans la production de ses comptes ou dans la réponse aux injonctions formulées sur ses comptes.

Amende C.D.B.F.

Sanction pécuniaire réprimant l'une des infractions prévues par les articles L. 313-1 et s. du code des juridictions financières.

Apostille

Brève mention portée par le président d'une formation de délibéré en marge ou à la suite de chaque observation d'un rapport, indiquant la décision prise par la formation sur l'observation.

Appel

Voie de recours ordinaire d'infirmité ou d'annulation ouverte devant la Cour des comptes contre les jugements prononcés à titre définitif par les chambres régionales et territoriales des comptes.

Apurement administratif

Vérification et arrêté des comptes d'un organisme public par le trésorier-payeur général sous le contrôle de la juridiction financière.

Article

Principale subdivision d'un chapitre budgétaire.

Assistant de vérification

*Agent de l'Etat ou d'une collectivité territoriale détaché auprès de la juridiction financière pour assister ses membres dans l'exercice de leurs compétences.
L'assistant de vérification doit observer la discrétion et est tenu au secret professionnel.*

Association transparente

Personne morale constituée sous la forme d'une association de la loi du 1er juillet 1901 dont la réalité apparente est inopposable au juge des comptes (rapprocher personne morale fictive ou de façade).

Audience solennelle

Séance publique au cours de laquelle la juridiction financière est réunie pour recevoir le serment et procéder à l'installation des magistrats ou pour entendre une communication du président ou du ministère public.

Audition (à la demande de la juridiction)

Mesure d'instruction par laquelle la juridiction financière peut décider d'entendre tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent de l'organisme contrôlé, ainsi que, pour les besoins du contrôle, tout représentant ou agent de l'Etat en fonctions dans son ressort et tout membre d'un service d'inspection ou d'un corps de contrôle.

Audition

Faculté pour le dirigeant de la personne morale contrôlée et toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause d'être entendu par la juridiction financière avant que celle-ci ne délibère à titre définitif.

Avantage injustifié (C.D.B.F.)

Avantage pécuniaire ou en nature procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou un organisme public, dont l'octroi est sanctionné par l'article L. 313-6 du code des juridictions financières.

Avis budgétaire

Décision de nature administrative prise en formation collégiale par une chambre régionale ou territoriale des comptes dans l'exercice de ses attributions de contrôle budgétaire.

Budget en déséquilibre

Cas de saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet lorsque le budget d'une commune ou d'un établissement public n'a pas été voté en équilibre réel.

Budget non adopté

Cas de saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet lorsque le budget d'une commune ou d'un établissement public n'a pas été adopté dans les délais.

Budget primitif

Acte par lequel les prévisions et autorisations budgétaires sont initialement données par le collège délibérant d'une collectivité ou d'un établissement public local.

Budget supplémentaire

Acte par lequel les prévisions et autorisations budgétaires initiales sont complétées et rectifiées principalement en ce qui concerne le résultat de l'exécution du budget de l'exercice précédent et les opérations d'investissement.

Cantonnement

Réduction juridictionnelle de l'étendue d'une gestion de fait (opérations, auteurs).

Cassation (pourvoi en)

Voie de recours ouverte devant le Conseil d'Etat contre les arrêts rendus à titre définitif par la Cour des comptes en premier ressort ou en appel d'un jugement de chambre régionale ou territoriale des comptes.

Chapitre

Unité de spécialisation des crédits ouverts annuellement par le collège délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, groupant ceux-ci selon leur nature ou selon leur destination.

Collégialité

Règle de procédure en vertu de laquelle les jugements, avis, propositions, rapports et observations des juridictions financières sont délibérés et adoptés par plusieurs magistrats à la majorité absolue des voix.

Comité de liaison (Cour/C.R.C.)

Structure de coordination des programmes annuels de contrôle des juridictions financières.

Commis d'office

Agent désigné par l'administration pour établir et produire le compte de gestion d'un comptable défaillant au nom, aux frais et sous la responsabilité de ce dernier.

Commissaire du gouvernement

Appellation du magistrat représentant le ministère public près la chambre régionale ou territoriale des comptes.

Des liens de subordination fonctionnelle l'unissent au procureur général près la Cour des comptes..

Communication administrative

Correspondance adressée par une juridiction financière à toute autorité, administration ou juridiction.

Communication (droit de)

Prérogative de la juridiction financière habilitée à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle.

Comptable de fait

Personne se rendant coupable d'un acte constitutif d'une gestion de fait, et soumise aux mêmes obligations et responsabilités que le comptable public.

Comptable patent

Comptable public régulièrement investi de cette qualité.

Comptable public

Agent assermenté seul habilité, d'une part, à payer les dépenses et à recouvrer les recettes d'une personne publique, d'autre part, à manier et conserver les fonds et valeurs appartenant ou confiés à celle-ci, toutes opérations dont il assume la responsabilité personnelle et pécuniaire.

Comptable supérieur du Trésor

Trésorier-payeur général ou receveur particulier des Finances qui centralise, dans un département, les comptes d'autres comptables dits "comptables subordonnés".

Compte administratif

Document voté par l'organe délibérant d'une collectivité ou d'un établissement public après la clôture de l'exercice budgétaire, afin de comparer les opérations exécutées et les autorisations budgétaires.

Compte administratif en déficit

Cas de saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget.

Compte (de gestion ou financier)

Document chiffré par lequel un comptable patent ou de fait justifie devant le juge financier les opérations qu'il a exécutées.

Conclusions

Acte de procédure par lequel le ministère public d'une juridiction financière expose, en toute indépendance, les solutions ou les décisions que lui paraît appeler le rapport qui lui a été communiqué par le greffe.

Concours financier

Aide du secteur public étatique ou local à un organisme de droit public ou privé sous forme de participation au capital, subvention, garantie d'emprunt, cotisation légalement obligatoire, taxe parafiscale, etc....

Conseiller rapporteur

Magistrat des comptes qui a pour attribution d'instruire un contrôle.

Considérant

Synonyme d'attendu, utilisé notamment dans la rédaction d'un jugement ou d'un avis budgétaire.

Contre-rapporteur

Magistrat pouvant être désigné par le président de la formation compétente, à son initiative ou à la demande du ministère public, pour faire connaître en toute indépendance son avis sur les propositions formulées par le rapporteur.

Contrôle d'actes et de conventions

Cas de saisine, par le préfet, de la chambre régionale des comptes en vue de l'examen de l'incidence financière sur la situation d'une collectivité, soit d'une convention relative à un marché ou à une délégation de service public, soit d'une délibération du conseil d'administration ou du conseil de surveillance ou de l'assemblée générale d'une société d'économie mixte locale, ou en vue de l'examen des modalités de répartition des contributions financières communales au budget d'un syndicat intercommunal.

Contrôle des actes budgétaires

Compétence de nature administrative attribuée par le législateur aux chambres régionales et territoriales des comptes amenées, dans certains cas, à émettre des avis sur les conditions d'adoption et de mise en oeuvre des budgets locaux.

Contrôle juridictionnel des comptes

Jugement des comptes produits par un comptable public ou de fait au juge financier.

Cour de discipline budgétaire et financière

Juridiction composée paritairement de membres du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes jugeant les ordonnateurs non élus et les agents des organismes de toute nature, soumis au contrôle des juridictions financières et, dans certains cas, les élus locaux.

Debet

1. Situation d'un comptable public ou de fait qui a été constitué débiteur d'une personne publique par une décision juridictionnelle, après l'examen de ses comptes.
2. Par extension, somme mise à la charge du comptable public ou de fait par jugement de la juridiction financière.

Décharge (d'un comptable)

Arrêt de compte définitif qui constate et déclare que le comptable "rendant" n'est plus tenu d'aucune obligation pécuniaire à raison de la gestion dont le compte est examiné.

Décharge (de responsabilité)

Décision administrative exonérant totalement ou partiellement un comptable de la responsabilité pécuniaire qui lui incombe, en considération de circonstances de force majeure qui l'ont empêché de remplir ses obligations.

Déchéance quadriennale

Prescription au profit de l'Etat et d'autres personnes publiques, acquise par l'écoulement d'un délai de quatre ans à compter du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits du créancier ont été acquis (cf. loi n°68-1250 du 31 décembre 1968).

Décision modificative

Acte par lequel les prévisions et autorisations données par le budget primitif et le budget supplémentaire sont modifiées en cours d'exercice.

Délibération

Décision prise par l'assemblée d'une collectivité locale.

Délibéré

Discussion par une formation d'une juridiction financière après examen d'un rapport ou d'un projet d'avis. Le délibéré est toujours secret.

Demande motivée de vérification

Acte par lequel le préfet ou une autorité territoriale demande à la chambre régionale d'effectuer l'examen de la gestion d'un organisme soumis à son contrôle facultatif.

Démission d'office

Démission forcée à l'issue d'une procédure de gestion de fait (art. L. 231-6° et 236 code électoral).

Deniers publics

Fonds ou valeurs appartenant ou affectés (destinés) à une personne publique.

Deniers privés réglementés

Fonds ou valeurs confiés à une personne publique.

Dépense obligatoire

Pour une collectivité territoriale ou un établissement public, dépense nécessaire à l'acquittement d'une dette exigible ou celle pour laquelle la loi l'a expressément décidé (cf. art. L. 221-2 code des communes devenu code général des collectivités territoriales).

Dossier-liasse-rapport ("D.L.R".)

Dossier contenant les pièces sur lesquelles s'appuie le rapport : comptes, pièces générales, pièces déclassées des liasses comptables et documents recueillis au cours de l'instruction.

Double arrêt (règle du -)

Règle de procédure selon laquelle le juge financier statue en deux temps, d'abord à titre provisoire, puis à titre définitif.

Engagement

Acte par lequel l'ordonnateur décide d'effectuer une dépense qui entraîne une charge pour la collectivité locale (par exemple, le recrutement d'un agent, l'attribution d'une subvention, ou la passation d'un marché public avec une entreprise).

Enquête (droit d')

Mesure d'investigation susceptible d'être mise en oeuvre par la juridiction financière pour la vérification des conditions d'exécution des délégations de service public (cf. art. L. 140-4-1 et L. 241-2 CJF).

Entretien préalable

En examen de la gestion, contradiction orale, avant la formulation d'observations écrites, au cours de laquelle l'ordonnateur de la collectivité territoriale, l'ancien ordonnateur de cette dernière, ou le dirigeant de la personne morale contrôlée a la faculté de prendre connaissance des constatations du conseiller-rapporteur (cf. art. L. 241-7 CJF).

Equité

En matière d'apurement d'une gestion de fait, principe de justice suppléant, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, la production de pièces justificatives.

Erreur, omission, faux ou double emploi

Conditions du recours en révision ouvert devant la juridiction financière, transposées de l'ancien article 541 du code de procédure civile.

Evocation

1. Pouvoir reconnu à la juridiction du second degré d'attirer à elle le fond de l'affaire.
2. Pouvoir reconnu à la juridiction financière de procéder à la vérification d'une comptabilité ressortissant à l'apurement administratif, sans condition de délai lorsque le compte n'a pas encore été arrêté et dans le délai de six mois lorsque le compte a déjà fait l'objet d'une décision d'apurement (cf. décret n°89-342 du 25 mai 1989).

Examen de la gestion

Compétence non juridictionnelle en vertu de laquelle la juridiction financière peut exprimer son point de vue sur la gestion (régularité, équilibre financier des opérations et des gestions, choix des moyens mis en oeuvre, résultats obtenus par comparaison avec ces moyens, effets des actions conduites) des collectivités ou organismes soumis à son contrôle.

Expertise

Mission technique confiée à un homme de l'art en liaison avec un magistrat délégué (cf. art. L. 140-3 et L. 241-3 CJF).

Gestion de fait

Irrégularité constituée par la détention ou le maniement direct ou indirect, par toute personne n'ayant pas la qualité de comptable public, de fonds destinés à une personne publique ou extraits irrégulièrement de sa caisse.

Gestion occulte

Expression réservée aux opérations de gestion de fait sciemment dissimulées.

Greffier

Fonctionnaire assermenté placé à la tête du greffe, nommé par le président parmi les agents affectés à la chambre pour exercer la fonction d'assistant de vérification.

Guadeloupe/Guyane/Martinique

Chambres régionales des comptes présidées par un même président et pouvant être dotées des mêmes assesseurs.

Inéligibilité

Situation pouvant résulter notamment d'une procédure de gestion de fait et entraînant l'incapacité d'être élu.

Infraction

Action ou omission prévue et sanctionnée par la Cour de discipline budgétaire et financière.

Injonction (à un comptable)

Sommation adressée par une juridiction financière (par jugement ou arrêt) à un comptable public ou de fait afin d'obtenir soit des pièces justificatives de ses opérations, soit le versement d'une somme dans la caisse publique.

Inscription d'office

Cas de saisine de la chambre régionale des comptes par le préfet ou le comptable public concerné ou par toute personne y ayant intérêt lorsqu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local, ou l'a été pour une somme insuffisante.

Instruction

Phase de procédure concernant les faits comme le droit durant laquelle le rapporteur effectue un contrôle sur pièces et sur place.

Lettre d'observations

Lettre par laquelle la chambre régionale des comptes exprime son point de vue sur la gestion de la collectivité ou de l'organisme contrôlé.

La lettre d'observations définitives est communicable aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante ou de l'organe collégial de décision suivant la réception.

Ligne de compte

Expression désignant la fixation par la juridiction financière des soldes des opérations décrites dans le compte de gestion.

Mandat de paiement

Pièce établie par un ordonnateur et transmise au comptable pour que ce dernier paie une dépense publique à un créancier.

Mandat fictif

Mandat de paiement délivré pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite.

Maniement

Perception ou utilisation de fonds ou de valeurs appartenant à un organisme public ou confiés à ce même organisme.

Ministère public

Fonction exercée par un magistrat placé auprès d'une juridiction financière pour veiller à l'application du droit.

Nomenclature (des pièces justificatives)

Liste des pièces justificatives de dépenses annexée au décret n°83-16 du 13 janvier 1983 modifié.

Non-valeur

Etat d'une créance publique devenue a priori irrecevable.

Note du parquet

Communication du procureur général près la Cour des comptes à l'autorité administrative signalant une irrégularité dans la gestion financière d'un organisme, à charge pour le destinataire de faire connaître au parquet général les mesures qu'elle a prises.

Observations provisoires ou définitives

Transposition en examen de la gestion de la "règle du double arrêt".

Obstacle (délict d')

Délict consistant en un empêchement apporté à l'exercice régulier des pouvoirs d'un magistrat d'une juridiction financière (cf. art. L 40-1 et L. 241-1 CJP).

Ordonnance

Décision rendue par le président d'une chambre régionale des comptes (par exemple, ordonnance de communication de pièces originales détenues par la juridiction).

Ordonnateur

Administrateur (élu ou nommé) qui a qualité pour délivrer un ordre de payer ou de recouvrer une somme sur la caisse d'un comptable public.

Ordre de réquisition

Ordre écrit donné par un ordonnateur à un comptable de payer une dépense nonobstant les irrégularités opposées par ce comptable (cf. art. 8 et 37, décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 et art. 15, loi du 2 mars 1982).

Organisme relevant du contrôle de plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes

Organisme demeurant de la compétence de la Cour des comptes, avec faculté pour celle-ci de déléguer, par arrêté de son premier président, le contrôle de l'organisme en cause à l'une des chambres concernées (cf. art. L. 133-3 CJF).

Paielement

Prise en charge par le comptable, après contrôle réglementaire, du mandat de dépense, et non pas décaissement (c-à-d. sortie de fonds), le droit de la comptabilité publique se préoccupant de la constatation des dépenses dans les écritures.

Parquet général (de la Cour des comptes)

Ministère public près la Cour des comptes composé d'un procureur général de la République et d'avocats généraux.

Pièce justificative (de paielement)

- 1. Document de dépense remis par l'ordonnateur au comptable public permettant à ce dernier de procéder aux contrôles de régularité qui lui incombent.*
- 2. Par extension, pièce de recette ou de dépense exigible d'un comptable de fait au soutien de son compte.*

Prescription

Principe selon lequel l'écoulement d'un délai (en principe, trente ans) entraîne l'extinction de l'action de la juridiction financière.

Les infractions relevant de la C.D.B.F. se prescrivent par cinq ans à compter de la réalisation des faits rendant leur auteur passible de ladite juridiction.

Président de section

Titre du magistrat qui organise les travaux de la section qu'il préside.

Programme (de contrôle)

Liste annuelle des travaux arrêtée, après divers avis ou consultations, par le président de la juridiction.

Publicité des jugements

Toute personne peut obtenir du greffe la copie de tout jugement comportant des dispositions définitives ainsi que des dispositions provisoires correspondantes.

Publicité des séances

Seules sont publiques les audiences solennelles et les séances de jugement au cours desquelles la chambre régionale des comptes statue à titre définitif sur une amende.

Quitus

Acte par lequel la gestion d'un comptable public ou de fait est reconnue exacte et régulière. Il permet au comptable public cessant ses fonctions d'obtenir la levée des sûretés qu'il avait constituées au profit du Trésor.

Rapport

Exposé par écrit des éléments de fait et de droit au terme d'une instruction.

Comportant l'opinion du magistrat-instructeur qui a voix délibérative devant la formation d'examen, le rapport fait partie du délibéré et n'est pas un document communicable.

Rapport particulier

1. Rapport non public ("bleu") dans lequel la Cour des comptes expose ses observations sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats d'une entreprise publique ou d'un organisme soumis à son contrôle.

2. Depuis 1991, type de rapport publié par la Cour des comptes, distinct du "Rapport public" et ayant pour thème une enquête des juridictions financières (par exemple, les rapports particuliers sur le logement social et le thermalisme).

Rapport public

Rapport destiné au président de la République et au Parlement, publié au Journal Officiel, exposant les principales erreurs ou irrégularités constatées par la Cour et les chambres régionales des comptes à l'occasion de leurs contrôles.

Les réponses des organismes et administrations concernées sont reproduites à la suite de cet exposé.

Référé du premier président

Communication adressée par le premier président de la Cour des comptes à un ministre, pour appeler solennellement son attention sur des irrégularités d'une certaine importance commises par ses services, et découvertes par la Cour ou une chambre régionale des comptes dans l'exercice de leurs attributions administratives de contrôle sur les ordonnateurs.

Réformation

En procédure d'apurement administratif des comptes publics, voie de recours ouverte devant la chambre régionale des comptes contre un arrêté de décharge (cf. décret n°89-342 du 25 mai 1989).

Régie d'avances, de recettes

Aménagement de l'exclusivité de compétence des comptables publics en matière de maniement des deniers publics : un agent dépendant de l'ordonnateur est habilité à effectuer certaines opérations de dépenses (régie d'avances) ou de recettes (régie de recettes) pour le compte et sous le contrôle d'un comptable public.

Remise gracieuse

Pouvoir attribué au ministre des Finances d'accorder, après avoir recueilli divers avis, la remise des sommes laissées à la charge du comptable, intérêts compris (cf. décret n°64-1022 du 29 septembre 1964).

Réquisitions (ou réquisitoire introductif d'instance)

Pièce de procédure par laquelle le ministère public saisit la juridiction financière (par exemple, réquisitions en vue de l'ouverture d'une procédure de gestion de fait, réquisitions afin de condamnation à l'amende).

Révision

1. Voie de rétractation ouverte au comptable, après expiration des délais d'appel, devant la juridiction financière contre un jugement définitif rendu sur ses comptes et fondée sur des justifications recouvrées depuis ledit jugement.

2. Voie de rétractation ouverte à la chambre régionale des comptes soit d'office, soit sur réquisition du ministère public prise de sa propre initiative ou à la demande de la collectivité ou de l'établissement public intéressé ou du préfet, pour cause d'erreur, omission, faux ou double emploi.

Séance

Réunion d'une formation de délibéré.

Secret (des délibérations)

Obligation imposant au magistrat d'une juridiction financière de taire les propos tenus en délibéré (cf. art. L. 212-9 CJF).

Secret (des investigations)

Obligation imposant à la juridiction financière de ne pas révéler les recherches effectuées au cours de l'instruction (cf. art. L. 140-5 et L. 241-5).

Secrétaire général de chambre régionale des comptes

Fonctionnaire ou magistrat de la chambre régionale des comptes chargé de la direction des services administratifs et de la gestion financière de la juridiction. Il assure, en outre, la notification des jugements et délivre copie certifiée conforme des actes de la juridiction.

Section

- 1. Division d'une chambre de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes.*
- 2. Formation de délibéré correspondante.*

Service fait (règle du)

Principe de la comptabilité publique interdisant aux personnes publiques de procéder à un paiement avant exécution de la prestation correspondante, sauf exceptions prévues par les textes.

Solidarité financière

Règle selon laquelle les participants à une gestion de fait sont tenus, chacun pour la totalité, des conséquences financières de leurs agissements irréguliers.

A la différence du débet qui peut être solidaire en matière de gestion de fait exclusivement, il n'y a pas d'amende solidaire.

Titre légal

En jurisprudence financière, terme désignant l'acte juridique habilitant une personne physique ou morale à manier ou à détenir des deniers publics sans avoir la qualité de comptable ou de régisseur d'avances ou de recettes (par exemple, un traité de concession ou d'affermage).

Utilité publique de la dépense (délibération d')

En procédure de gestion de fait, reconnaissance par l'autorité budgétaire des dépenses effectuées en méconnaissance des formes budgétaires valant ouverture de crédit.

Les dépenses approuvées par l'autorité budgétaire sont allouées par le juge des comptes à condition qu'elles soient appuyées de justifications régulières.