

au moment d'un changement d'emploi dans le cadre d'une mobilité²⁶. Le décret n° 2020-523 du 4 mai 2020 précise que ce droit à la portabilité des équipements vaut aussi bien au sein d'une même administration qu'en cas de changement d'employeur.

Droit à la consultation d'un référent handicap – Depuis la loi du 6 août 2019, la consultation d'un référent handicap est devenue un droit. L'article L. 131-9 du CGFP dispose ainsi que « tout agent public a le droit de consulter un référent handicap, chargé de l'accompagner tout au long de sa carrière et de coordonner les actions menées par son employeur en matière d'accueil,

d'insertion et de maintien dans l'emploi des personnes handicapées ».

On le voit, qu'ils soient transversaux ou ciblés, les dispositifs de prévention des discriminations sont aujourd'hui nombreux dans la fonction publique. Ils pourraient sans doute être encore consolidés par le biais d'une approche intersectionnelle.

(26) CGFP, art. L. 131-10.

RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Chronique de jurisprudence (1^{er} janv. 2023 – 15 oct. 2024)

par **Samuel Dyens**

Avocat associé, responsable du pôle « Droit pénal de l'action publique », cabinet Goutal, Alibert & Associés,
Maître de conférences associé à l'université de Nîmes¹

La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics², opérée par l'ordonnance du 23 mars 2022³, a véritablement bouleversé la matière, non seulement sur le plan purement procédural, mais encore sur le fond. Les principes et règles les mieux établis ont été réformés, au profit d'un régime se voulant plus clair et plus efficace. Aussitôt, ce nouveau régime a été critiqué, principalement au motif d'une trop grande mansuétude.

Près de deux ans après l'entrée en vigueur de la réforme, le 1^{er} janvier 2023, l'intérêt de cette chronique est donc grand, chacun ayant scruté les décisions rendues par la Cour des comptes, désormais seule instance juridictionnelle chargée de constater et de condamner les infractions financières commises par les gestionnaires publics.

Avant d'entrer dans la synthèse des décisions rendues, la question de la transition entre l'ancien régime et le nouveau doit être abordée. C'est effectivement ce régime qui a d'abord mobilisé la Cour des comptes, dans un domaine bien complexe de combinaison de responsabilités civile et répressive. La première décision, *Société Alpexpo*⁴, révèle l'approche de la Cour quant au régime transitoire de la réforme fixé par les articles 29, 30 et 31 de l'ordonnance n° 2022-408. Pour mémoire, et s'agissant des règles de fond applicables aux ordonnateurs, le principe de non-rétroactivité de la loi répressive plus sévère et de la rétroactivité de la loi plus douce s'applique dès lors que le nouveau régime est de même nature (nous soulignons). Sans entrer dans une présentation détaillée de la situation, indiquons que la directrice de fait de la société Alpexpo était jugée à plusieurs titres. Elle était d'abord poursuivie pour avoir exécuté des dépenses au nom de ladite société sans en avoir compétence ni reçu délégation en ce sens. Sa responsabilité était également recherchée au motif qu'elle aurait engagé des dépenses non seulement au bénéfice de son mari, mais également à son bénéfice personnel direct. C'est précisément à l'égard des dépenses effectuées pour elle-même que le raisonnement de la Cour des comptes mérite d'être évoqué. En effet, si le nouvel article L. 131-12 du code des juridictions financières [CJF] sanctionne aujourd'hui expressément le fait « pour tout justiciable [...] dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par

intérêt personnel direct ou indirect, de procurer à une personne morale, à autrui, ou à lui-même (nous soulignons), un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature », tel n'était pas le cas de l'ancien article L. 313-6 du même code, qui n'appréhendait pas – donc ne sanctionnait pas – l'octroi d'avantages indus à soi-même. Si la Cour des comptes est entrée en voie de condamnation pour l'infraction consistant à octroyer indûment à son mari des avantages, elle a cependant considéré que cet article « décrit une infraction qui présente les caractéristiques d'une loi complexe, modifiant la loi ancienne sur deux points non divisibles de sens opposé » ; et, par conséquent, a jugé qu'« au cas d'espèce l'extension portée par l'ordonnance précitée de l'infraction aux avantages indus procurés à soi-même ne peut avoir de portée rétroactive et s'appliquer à des faits survenus avant le 1^{er} janvier 2023 » [§ 38].

Le raisonnement de la Cour des comptes est logique : le principe de non-rétroactivité de la loi plus sévère doit non seulement s'entendre de la non-rétroactivité de la peine plus sévère, mais également de la non-rétroactivité de l'infraction d'une nature différente. On comprend alors que l'exten-

(1) Avec la participation de P. Villeneuve, J. Rotivel et M. Goutal, pôle « Droit Pénal de l'Action Publique », Cabinet Goutal, Alibert & Associés.

(2) V. notre dossier spécial *Responsabilité financière des gestionnaires publics (au lendemain de la mise en œuvre de l'ordonnance du 23 mars 2022)*, AJCT 2023. 325; V. Grillet-Carabajal, Les actes de couverture absolutoires de la responsabilité personnelle et financière des gestionnaires publics, AJCT 2023. 564.

(3) Ord. n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

(4) C. comptes, 11 mai 2023, n° S-2023-0604, *Sté Alpexpo*, AJDA 2023. 916 ; *ibid.* 1511, note X. Vandendriessche ; AJCT 2023. 512, obs. G. Durand ; *ibid.* 326, étude C. Pierucci.

sion de l'ordonnance – qui modifie la nature même de l'infraction – ne puisse s'appliquer à des faits survenus avant l'entrée en vigueur de celle-ci. Cette décision, qui allait à l'encontre des réquisitions du ministère public, a été confirmée par la nouvelle cour d'appel financière (CAF)⁵, et avant même cette confirmation en appel, d'ores et déjà reprise par la chambre du contentieux⁶.

Dans ce cadre, la logique de cette chronique est simple : fournir aux ordonnateurs une vision synthétique des dix-huit premiers mois de jurisprudence de la Cour des comptes sur le nouveau régime de responsabilité. Sans visée théorique ou doctrinale. Mais avec un réel objectif d'opérationnalité. C'est la raison pour laquelle le plan proposé se veut descriptif, en distinguant les différentes catégories de justiciables, les différentes catégories d'infractions et les questions procédurales et répressives.

■ Les justiciables

Agents publics

Directeur d'hôpital – Dans sa décision n° S-2023-0858⁷, la chambre du contentieux juge que les fonctions de directeur d'hôpital, fussent par intérim, confèrent la qualité d'ordonnateur à leurs titulaires. De sorte que ces derniers sont justiciables de la Cour, en raison de leurs responsabilités en matière de surveillance de la bonne exécution par leurs services des décisions de justice concernant le centre hospitalier.

Agent chargé du suivi du contentieux – Dans la même décision, la Cour considère que l'agent en

(5) Cour d'appel financière, 12 janv. 2024, n° 2024-01, Alpexpo (Sté) : « 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 [nouvel art. L. 131-9] 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 ». V. également AJDA 2024. 69 ; *ibid.* 895, chron. N. Péhau et L. Vergallo ; AJCT 2024. 310, obs. G. Durand.

(6) C. comptes, 20 oct. 2023, n° S-2023-1184, AJCT 2024. 121, obs. L. Zaoui.

(7) C. comptes, 10 juill. 2023, n° S-2023-0858, Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe), AJDA 2023. 1832, chron. N. Péhau et L. Vergallo ; AJCT 2023. 632, obs. L. Zaoui.

(8) Agissements entraînant la condamnation de la structure d'emploi à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle d'une décision de justice.

(9) Absence de mandatement des dépenses liées à une condamnation juridictionnelle et aux astreintes afférentes.

(10) C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0715, Eure (Dpt), AJDA 2024. 2258, chron. N. Péhau et L. Vergallo.

(11) C. comptes, 7 oct. 2024, n° S-2024-1305, Sainte-Eulalie-en-Born (Cne), AJDA 2024. 2258, chron. N. Péhau et L. Vergallo.

(12) S. Dyens, *La CDBF, une juridiction répressive à (re)découvrir*, AJCT 2019. 236.

(13) CJF, art. L. 131-14, 1^o.

(14) C. comptes, 31 mai 2023, n° S-2023-0667, Ajaccio (Cne), AJDA 2023. 1832, chron. N. Péhau et L. Vergallo ; AJCT 2023. 423, obs. Talip Dogan ; *ibid.* 326, étude C. Pierucci.

(15) C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723, Haute-Saône (Dpt), AJDA 2024. 1327, chron. N. Péhau et L. Vergallo.

(16) C. comptes, 10 oct. 2024, n° S-2024-1311, Cne de Fellerries, JA 2024, n° 708, p. 10, obs. S. Damarey.

charge du suivi du contentieux au sein du centre hospitalier est justiciable de la chambre du contentieux, et peut se voir imputer l'infraction prévue au 1^o de l'article L. 131-14 du CJF⁸. En revanche, l'infraction prévue au 2^o du même article⁹ ne peut lui être imputée en l'espèce, ne disposant pas d'une délégation de signature pour procéder au mandatement.

Directeur adjoint des finances d'un conseil départemental – Dans l'importante décision *Département de l'Eure*¹⁰, le directeur adjoint à la direction des finances est considéré comme justiciable de la chambre du contentieux, en application de l'article L. 131-1, 2^o, du CJF. À noter que l'adjoint au payeur départemental (comptable public), agent de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), est également jugé dans cette affaire de négligences graves.

Directrice générale des services (DGS) de commune – Dans la décision n° S-2024-1305¹¹, la Cour des comptes considère légitimement que l'ancienne DGS de la commune de Sainte-Eulalie-en-Born (1300 hab.) relève également des dispositions de l'article L. 131-1, 2^o, du CJF.

Élus locaux

Maire – En application de l'article L. 131-2 du CJF, les membres du Gouvernement, un certain nombre de titulaires de fonctions, mais – surtout – les élus locaux ne sont pas justiciables de la Cour des comptes au titre de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Mais cette exclusion, déjà à l'œuvre sous le régime de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)¹², connaît au moins deux situations dérogatoires prévues au CJF, pouvant conduire des élus locaux devant la chambre du contentieux. L'une concerne l'article L. 131-3 du CJF, renvoyant à l'infraction de l'article L. 131-15 réprimant la gestion de fait. L'autre vise l'article L. 131-4 du CJF renvoyant, d'une part, à l'infraction liée à l'inexécution d'une décision de justice¹³ et, d'autre part, à la responsabilité liée à un ordre de réquisition du comptable. En l'espèce¹⁴, le maire d'Ajaccio est justiciable de la Cour au titre de l'article L. 131-14, 1^o, précité qui réprime la condamnation d'une personne morale de droit public à une astreinte pour ne pas avoir exécuté une décision de justice.

Président de conseil départemental – Dans la décision n° S-2024-0723¹⁵, la Cour des comptes juge un président de conseil départemental justiciable de la chambre du contentieux sur le fondement de l'article L. 131-4, 2^o, du CJF, qui déroge à l'injusticiabilité des élus locaux lorsque ceux-ci sont poursuivis au titre de l'émission d'ordres de réquisition du comptable public.

Maire et adjoints au maire – Dans sa décision *Commune de Fellerries*¹⁶, la Cour des comptes retient sa compétence à l'encontre d'un maire et de deux adjoints sur le fondement de l'article L. 131-15 du CJF réprimant la gestion de fait. En effet, si cette infraction devait être constituée, ces élus deviendraient comptables de fait, et conséquemment justiciables de la Cour.

Autres justiciables

Dirigeants d'entreprises publiques locales – Dans la décision *Société Alpexpo* précitée, les présidents-directeurs généraux successifs de cette société ont été considérés justiciables de la chambre du contentieux. Il en va de même pour l'intervenante titulaire d'un contrat de travail avec la société MCG Managers, elle-même titulaire d'une « mission de direction générale », conduisant cette intervenante à se comporter comme la directrice générale de fait de la société Alpexpo, au sens de l'article L. 131-1 du CJF.

Directeur de régies gérant un SPIC – Dans la décision n° S-2023-1184¹⁷, le directeur d'une régie de transports, établissement public local gérant une activité de service public industriel et commercial, a été retenu dans la compétence de la Cour des comptes. Il en va de même pour un directeur et les agents d'une régie municipale gérant une activité industrielle et commerciale de fourniture de gaz et d'électricité¹⁸.

Directeur et directeur adjoint d'une caisse de crédit municipal – Dans une intéressante décision n° S-2023-1382¹⁹, la Cour précise – d'importance – que « la responsabilité des gestionnaires publics n'est pas nécessairement liée au caractère public des fonds concernés par les infractions et affectés par les agissements des justiciables » (§ 6). De sorte qu'en application de l'article L. 514-1 du code monétaire et financier les caisses de crédit municipal sont des établissements publics communaux de crédit et d'aide sociale et, partant, le directeur et le directeur adjoint sont justiciables de la Cour.

Président de chambre régionale d'agriculture – Dans une décision n° S-2024-0696²⁰, la Cour retient sa compétence à l'encontre du président de la chambre régionale d'agriculture, notamment au motif que ces structures sont des établissements publics de l'État²¹, soumis à ce titre au contrôle de la Cour des comptes²².

Présidents et agents d'association – Dans la même décision n° S-2024-0696, la Cour des comptes considère deux présidents d'associations justiciables de sa juridiction. L'association dont il s'agissait, « E-Toile », voyait son conseil d'administration composé de dix membres sur onze issus des chambres départementales et régionales d'agriculture (elles-mêmes soumises au contrôle de la Cour des comptes), et l'intégralité des voix réservée aux organismes publics. Le contrôle plus qu'étroit ainsi organisé par des structures publiques (soumises au contrôle de la Cour) sur cette association conduit à faire relever cette dernière du même contrôle de la Cour. Partant, ces dirigeants relèvent du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Il en va de même pour les agents qui ont été mis à disposition de l'association par la chambre.

Dirigeants et personnels d'une entreprise publique – Dans sa décision n° S-2024-0793²³, la Cour des comptes estime que relèvent de sa compétence les dirigeants et les agents d'une entreprise publique, gérée sous forme de société anonyme (SA), au motif que son capital est détenu à 100 % par un actionnaire public (ici l'État).

Dirigeants et agents d'un office de tourisme géré sous forme associative – Dans sa décision n° S-2024-1006²⁴, la Cour des comptes retient logiquement sa compétence à l'encontre des dirigeants et des agents d'un office de tourisme géré sous forme associative, partant du principe que, bénéficiant de plus de 1 500 euros de subvention, il relève de la compétence des chambres régionales des comptes, en application de l'article L. 211-8 du CJF.

Causes d'exonération de responsabilité

Actes écrits

Régularisation a posteriori des manquements (non) – Dans la décision n° S-2024-1006, le directeur de l'Office du tourisme de Strasbourg et de sa région (OTSR) a été mis en cause au titre de sa responsabilité financière au motif qu'il avait signé un contrat de prestation de service avec une société pour un montant excédant le seuil de sa délégation de signature. Pour s'exonérer – au moins en partie –, il invoquait le fait que le président de l'office de tourisme avait par la suite lui-même signé les dépenses. La Cour rejette cet argument (§ 51), au motif que la signature des dépenses ne constitue pas l'acte d'engagement de ladite dépense, qui a bel et bien

été signé par le directeur hors de sa délégation de signature. L'infraction visée à l'article L. 131-13, 3°, du CJF est donc constituée.

Circonstances exceptionnelles ou force majeure/circonstances atténuantes

Mauvaise organisation des services (oui) – Dans sa décision *Commune d'Ajaccio* précitée, la Cour des comptes retient, au titre des circonstances atténuantes, la mauvaise organisation des services municipaux, qui a créé les conditions d'un paiement tardif des sommes dues au titre des décisions juridictionnelles.

Crise sanitaire (oui) – Dans la décision n° S-2023-0858, le directeur du centre hospitalier Sainte-Anne invoquait la crise sanitaire pour justifier, en partie, son inaction à mandater les sommes auxquelles le centre hospitalier avait été condamné par décision juridictionnelle. La Cour considère que la crise sanitaire ne saurait être considérée comme un cas de force majeure qui – si tel avait été le cas – aurait totalement exonéré le directeur de sa responsabilité. Toutefois, la Cour juge que la crise sanitaire doit être considérée comme une circonstance exceptionnelle, constituant une circonstance atténuante (§ 70).

Prise de fonction récente (oui) – Dans la même décision, la Cour retient également qu'une prise de fonction récente, sur des missions de direction jamais conduites jusqu'alors et à cheval sur deux établissements médico-sociaux situés dans des communes différentes, doit également être prise en compte au titre des circonstances atténuantes.

Incompétence de l'intéressé et des organismes de contrôle (non) – Dans la décision n° S-2023-1382, les directeur général et directeur général adjoint de la caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB) invoquaient, d'une part, leur propre... incompétence²⁵ et, d'autre part, la défaillance des organes de contrôle interne pour justifier des fautes qui leur étaient imputées. La Cour rejette ces deux arguments au motif, pour l'un, que s'ils s'estimaient incompétents, ils auraient dû refuser ces deux postes, pour l'autre, que la défaillance des contrôles internes et des autorités de contrôle externe n'est pas établie.

(17) C. comptes, 20 oct. 2023, n° S-2023-1184, préc.

(18) C. comptes, 25 juin 2024, n° S-2024-0943, *Régie GAZELEC de Péronne*.

(19) C. comptes, 24 nov. 2023, n° S-2023-1382, Caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB), AJDA 2023. 2381, chron. N. Péhau et L. Vergallo ; AJCT 2024. 175, obs. C. Pierucci.

(20) C. comptes, 3 mai 2024, 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 »), AJDA 2024. 1327, chron. N. Péhau et L. Vergallo.

(21) C. rur., art. L. 510-1.

(22) CJF, art. L. 111-3.

(23) C. comptes, 21 juin 2024, n° S-2024-0793, *France Médias Monde (FMM)*, AJDA 2024. 1303 ; *ibid.* 2258, chron. N. Péhau et L. Vergallo.

(24) C. comptes, 2 juill. 2024, n° S-2024-1006, *Office du Tourisme de Strasbourg et de sa Région (OTSR)*, JA 2024, n° 705, p. 11, obs. S. Damarey ; JT 2024, n° 277, p. 12, obs. S. Damarey.

(25) Le directeur général adjoint invoquant au surplus – plus que maladroitement – « son absence totale d'expérience et de connaissances particulières » et soulignant que son recrutement devait uniquement « à ses liens personnels anciens » avec le directeur général...

Contexte d'escroquerie (oui) – Dans la décision n° S-2024-0715, le directeur adjoint des finances du département de l'Eure et l'adjoint au payeur départemental poursuivis pour négligence dans les contrôles qui leur incombaient (fraude au RIB) ont pu bénéficier de la circonstance atténuante constituée par « le contexte de l'escroquerie commise en bande organisée, avec établissement et usage de faux et blanchiment » (§ 92).

Exercice intérimaire des fonctions (oui) – Dans la même décision *Département de l'Eure*, la Cour estime que constitue une circonstance atténuante le fait pour l'agent du conseil départemental d'exercer, au moment des faits, les fonctions au titre desquelles il est mis en cause en qualité d'intérim « pendant les congés de son supérieur hiérarchique » (§ 93).

Défaillances organisationnelles (oui) – Dans cette même décision, l'agent comptable poursuivi se voit lui aussi reconnaître des circonstances atténuantes, constituées par des défaillances dans l'organisation du poste comptable, notamment le non-respect des principes de contrôle interne, qui plus est en période de congé (§ 94).

Délégation à un subordonné (non) – Dans la décision n° S-2024-0723, le président du conseil départemental prétendait qu'en déléguant l'élaboration du protocole transactionnel pour lequel il était poursuivi devant la Cour à son directeur général des services (DGS) et à la cheffe du service des ressources humaines, et qui octroyait un avantage injustifié à son ancienne directrice de cabinet, sa responsabilité personnelle s'en trouvait atténuée. La Cour rejette cet argument au motif qu'en « donnant à ses collaborateurs comme consigne d'éviter à la fois la démission et le licenciement de la directrice de cabinet (quitte à lui octroyer un avantage injustifié, NDLR) il a placé ses collaborateurs et les services du département face à une injonction implicite » (§ 52).

Absence du président (non) – Dans la décision relative à l'OTSR²⁶, le directeur poursuivi excipait de l'absence à plusieurs reprises du président pour justifier de la signature d'actes au-delà du montant financier autorisé par sa délégation. La Cour rejette cet argument au motif que les courtes absences du président étaient couvertes par l'existence de délégation au profit des deux vice-présidents de l'Office, de sorte que l'urgence s'attachant à l'opération concernée par les bons de commande litigieux ne saurait constituer une circonstance exceptionnelle atténuante (§ 50).

Importante charge de travail (oui) – Dans la décision n° S-2024-1305, la DGS était poursuivie pour avoir causé un préjudice financier significatif à sa commune, en raison de l'absence de déclarations de sinistre à l'assurance. La Cour a retenu comme circonstance atténuante le fait que cette directrice devait supporter une lourde charge de travail, qui résultait de la nature touristique de la commune ;

(26) C. comptes, 2 juill. 2024, n° S-2024-1006, préc.

(27) C. comptes, 31 mai 2023, n° S-2023-0667, préc.

(28) C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723, préc.

charge qui s'est considérablement accrue en 2020 en raison des incidences de l'épidémie de Covid-19 et à l'organisation des élections municipales. Et malgré ses alertes auprès des élus, cette charge n'a pas été allégée.

Circonstances aggravantes

Absence de prise en compte des alertes (oui) – Dans sa décision *Commune d'Ajaccio*²⁷, la Cour juge que l'absence de prise en compte de courriers d'alerte, émis par des autorités financières notamment, sur l'inexécution fautive de jugements du tribunal administratif conduisant la commune au paiement d'astreintes constitue une circonstance aggravante (§ 51). Par ailleurs, la connaissance par l'ordonnateur de l'augmentation progressive de l'astreinte journalière, progressivement portée de 50 à 800 euros par jour, était de nature, selon la Cour, à constituer un signal d'alerte « qui aurait dû conduire à un comportement plus diligent et constitue donc une circonstance aggravante » (§ 52).

Expérience professionnelle du mis en cause (oui) – Dans la décision relative à l'OTSR, la Cour relève que le directeur de l'Office de tourisme est en fonction depuis 1994. Elle en déduit que « son expérience et sa connaissance du fonctionnement de l'OTSR » devaient le conduire à veiller, en toutes circonstances, au respect des règles applicables, en particulier en matière de délégation de signature et d'engagement des dépenses, autant de « règles gouvernant l'ordre public financier » (§ 61).

Expérience de l'élu local (oui) – Dans sa décision *Département de la Haute-Saône*²⁸, la Cour retient comme circonstances aggravantes à l'endroit de l'exécutif départemental, d'une part, le fait qu'il a été élu sans discontinuité depuis 1971, et qu'il « ne pouvait dès lors pas méconnaître la portée et les conséquences d'une réquisition du comptable public » et, d'autre part, le fait qu'en sa qualité de sénateur pendant plus de dix ans il avait participé au processus de fabrication du droit, lui donnant en cette matière des connaissances réelles (§§ 53 et 54).

■ Les infractions financières

Faute grave ayant causé un préjudice financier significatif / préjudice financier (CJF, art. L. 131-9)

Aux termes de l'article L. 131-9 du CJF, « 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 ». Le caractère significatif de ce préjudice financier s'apprécie en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.

Impossibilité de déterminer le préjudice financier – Dans l'affaire *Société Alpexpo* précitée, la Cour relaxe la directrice de fait d'un certain nombre d'infractions, au motif qu'il est impossible d'apprécier le montant des sommes dont cette dernière serait restée redevable, alors qu'il n'est pas suffisamment démontré que l'exécution du contrat passé avec MCG Managers ait constitué une dépense ayant contribué à aggraver le résultat financier de la société Alpexpo. Il en va de même des contrats qui auraient été conclus sans avoir été précédés d'une publicité ou d'une mise en concurrence suffisantes, dont il ne ressort pas qu'ils auraient entraîné un

préjudice financier significatif au détriment de la société. Dès lors que le préjudice financier et son caractère significatif ne sont pas établis, « tous les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas réunis » (§ 53)²⁹.

Articulation entre gravité de la faute et préjudice financier significatif – Dans la décision *Caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB)*³⁰, la Cour indique son interprétation des dispositions de l'article L. 131-9 du CJF. Pour sa défense, le directeur général adjoint poursuivi fait valoir que la faute grave et le préjudice financier significatif sont deux éléments constitutifs distincts de l'infraction. Autrement posé, on ne saurait qualifier la gravité de la faute par l'importance du préjudice, non plus que le caractère significatif du préjudice par la gravité de la faute. À cet argument de poids, la Cour répond en deux temps. En premier lieu, la Cour admet que l'exigence d'un cumul entre une faute grave et un préjudice financier significatif pour constituer l'infraction prévue par l'article L. 131-9 du CJF exclut effectivement que l'infraction soit constituée en l'absence d'un préjudice financier significatif, même en cas de commission d'une faute grave. Pour autant, en second lieu, elle indique que la rédaction de l'article ne lui interdit cependant pas de « retenir l'importance de l'enjeu financier pour qualifier la gravité de la faute » (§ 113). En l'espèce, la Cour va juger que la gravité des manquements aux règles d'exécution des dépenses est d'autant plus lourde que le montant des prêts accordés par la CCMB constituait un enjeu financier important. D'autant que ces prêts ont été pour la plupart attribués sur la base d'un dossier incomplet. Cette incomplétude consistait en ce que le dossier ne comportait pas l'état du patrimoine de l'emprunteur ni l'état de ses charges, dans la disproportion manifeste entre les revenus de l'emprunteur et la charge de l'emprunt, dans la non-prise en compte de la fragilité des revenus déclarés.

Préjudice financier et impossibilité de recouvrer une créance – Dans sa décision n° S-2023-1438³¹, la Cour rappelle que l'absence de recouvrement d'une créance cause, en principe, un préjudice financier à la structure. Mais elle précise immédiatement que le préjudice ne saurait exister lorsque la preuve est apportée « qu'en toute hypothèse » la créance n'aurait pas pu être recouvrée (§ 51). En l'espèce, cette preuve n'est apportée par le mis en cause pour aucune des créances. Notamment, le caractère aléatoire du recouvrement sur les redevables résidant à l'étranger n'est pas établi dès lors qu'il n'est pas démontré que ces derniers auraient été insolubles si les diligences avaient été effectuées dans des délais raisonnables.

Préjudice financier significatif – Notion (1) – Dans la décision *Département de l'Eure* précitée, la chambre du contentieux devait juger si le préjudice financier résultant du paiement de factures à un mauvais bénéficiaire, en raison d'une escroquerie au RIB, et de l'obligation conséquente de s'en acquitter une nouvelle fois auprès du bon bénéficiaire, était significatif. Pour cela, elle rappelle que 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, d'un montant de 791 023,88 euros. 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 puis le jugement défavorable du tribunal administratif ». De sorte qu'il faut rapporter cette somme au budget du département en 2018 (677 M€), et plus particulièrement aux 161 millions d'euros du budget d'investissement (soit 0,5 %). La Cour en conclut que « le préjudice financier est significatif » (§ 91).

Préjudice financier significatif – Notion (2) – Dans sa décision n° S-2024-1305 précitée, la chambre du contentieux rappelle que, dans la période de contrôle, plusieurs déclarations de sinistre concernant des agents en congé maladie d'au moins quinze jours n'ont pas été transmises à l'assureur par la DGS, 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 euros. 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 million d'euros et des recettes d'investissement d'environ 0,3 million d'euros. Par ailleurs, les dépenses de personnel s'élevaient annuellement, sur la même période, à près de 0,8 million d'euros. La Cour en déduit « qu'au regard du montant du budget de la commune, un préjudice financier de 44 770,31 € apparaît significatif » (§ 12).

Agissements manifestement incompatibles / carences graves / omissions ou négligences (CJF, art. L. 131-10)

La décision *Département de l'Eure* nous semble résumer à elle seule – ou dans une large mesure – la philosophie du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. En particulier, et nous ne nous concentrerons que sur l'ordonnateur ici, dans la remise en question de leurs procédures d'application et de contrôle des règles d'exécution des dépenses et, partant, des pratiques des agents publics. Le département a fait l'objet, comme beaucoup de collectivités publiques, d'une fraude au RIB. Avec toutes les apparences de la réalité (adresse de messagerie identique ou très proche, factures similaires...), des escrocs adressent une demande de changement de RIB de l'entreprise prestataire de la collectivité, entraînant un changement de comptes bancaires qui s'avèrent n'avoir aucun lien avec le « véritable » attributaire. En l'espèce, la situation est plus complexe encore, car il s'agissait d'une fausse demande de changement d'établissement d'affacturage (technique souvent utilisée pour permettre à des sociétés de financer par anticipation leur activité contre paiement des factures à venir à l'affactureur). Le renvoi devant la Cour du directeur adjoint des finances du département de l'Eure se fonde sur le paiement ordonné de cinq factures non conformes. En signant le bordereau de mandats auquel étaient jointes des pièces non réglementaires, l'agent délégué dans les fonctions d'ordonnateur aurait, selon le procureur général, violé les règles d'exécution des dépenses applicables au département, dans des circonstances qui auraient dû le conduire à la plus grande vigilance du fait de la domiciliation bancaire à l'étranger du prétendu nouvel affactureur. Cette violation a conduit au mandatement de factures portant au total sur une somme de près de 800 000 €. Un certain

(29) Décis. confirmée sur ce point par CAF, 12 janv. 2024, n° 2024-01, préc.

(30) C. comptes, 24 nov. 2023, n° S-2023-1382, préc.

(31) C. comptes, 11 déc. 2023, n° S-2023-1438, *Centre hospitalier intercommunal de Montdidier-Roye (CHIMR)*.

nombre de fautes sont relevées. Mais précisons immédiatement qu'elles ne nous apparaissent pas comme le fait d'un agent isolé, particulièrement incompetent, dans l'exercice de ses missions. Au contraire, les praticiens de la chose locale savent que le contrôle interne – et singulièrement comptable – ne fait pas systématiquement partie des priorités managériales. Et lors de l'élaboration de cartographies des risques, on constate que les zones de risques dans lesquelles les agents se trouvent résultent très fréquemment de l'absence ou de mauvais process, davantage que du manque d'expertise de l'agent ou de sa volonté délibérée de contourner les procédures existantes.

Atteinte au principe de globalité de l'affacturage – Dans un contrat d'affacturage, la société s'engage à céder à son affactureur l'ensemble de ses factures, en vertu du principe de globalité. Or, le mandatement n'a porté que sur une partie seulement des factures émises par le prestataire du département. Cette situation aurait dû, selon la Cour, conduire l'agent à suspendre le mandatement.

Pièces justificatives manquantes – À l'appui du bordereau, plusieurs pièces obligatoires manquaient, comme la notification de résiliation du contrat initial avec le premier affactureur et la justification de la vérification des conditions de celle-ci, l'absence de contrat de subrogation avec le nouvel affactureur, ainsi que l'absence de mention, dans les factures, de numéro de téléphone et de la phrase « elle devra être avisée de toute demande de renseignements ou réclamations », mentions requises par l'annexe F à l'annexe I du code général des collectivités territoriales (CGCT). Par ailleurs, « l'attestation d'affacturage » demandée par les services de l'ordonnateur et faussement signée par l'un des responsables de la société est un document qui ne pouvait être considéré comme une notification de cession de créance et constituait un faux.

Défaut de vigilance – La Cour relève que d'autres paiements pour ce même marché avaient déjà été effectués au profit du premier affactureur à la réputation solidement établie. En conséquence, le changement d'affactureur aurait dû alerter l'ordonnateur délégué. Or, la Cour estime que ce dernier n'a pas été attentif à l'absence de notoriété de ce nouvel affactureur et à sa domiciliation à l'étranger, particularités qui requerraient pourtant la plus grande vigilance (§ 52). De la même manière, la Cour juge que, même si l'ordonnateur avait un nombre considérable de mandats à signer chaque jour, le montant extrêmement élevé – et donc inhabituel – des sommes en cause en l'espèce (791 023,88 €) aurait dû le conduire à avoir une attention toute particulière sur la situation, de même que la nationalité étrangère du nouvel établissement d'affacturage (§ 77).

Absence de diligences – Aucun des acteurs de la chaîne de mandatement, en ce compris le directeur adjoint des finances, responsable de la validation du mandatement au moment des faits, n'a pris contact avec le responsable comptable de la société prestataire du département ou avec le premier affactureur pour lever les doutes sur la cohérence des pièces justificatives en leur possession (§ 54).

Obligation de l'ordonnateur – En conséquence, alors que le directeur adjoint invoquait l'argument selon lequel les contrôles des pièces justificatives incombent principalement au comptable public, et qu'il n'avait pas commis de faute en n'identifiant pas le bon créancier, la Cour précise que « l'ordonnateur est tenu de produire les pièces justificatives de la création de droits pour tout tiers susceptible de déterminer des créances sur la collectivité » (§ 56). Ce rappel s'avère plus que nécessaire pour les gestionnaires publics, afin qu'ils puissent prendre réellement conscience de leur responsabilité nouvelle.

Portée de la délégation de signature – La Cour entrera en voie de condamnation, après avoir – utilement là aussi – rappelé que la signature des actes, notamment de mandatement, pour lesquels un agent reçoit une délégation de signature de son exécutif ne doit pas être considérée comme une simple formalité matérielle, mais qu'elle engage la responsabilité de son auteur (§ 75).

Avantage injustifié (CJF, art. L. 131-12)

Signature d'un protocole transactionnel attribuant un avantage injustifié (oui) – Dans la décision *Département de la Haute-Saône*, l'exécutif était poursuivi pour avoir conclu un protocole transactionnel avec son ancienne directrice de cabinet, organisant la cessation négociée de ses fonctions et fixant le montant de l'indemnité transactionnelle à 70 000 euros. Devant l'absence de délibération du conseil départemental sur le principe et les éléments essentiels de cette transaction, la comptable publique a refusé le paiement de cette somme. Un premier ordre de réquisition a été signé par le président (ce qui justifie sa justiciabilité au titre de l'art. L. 131-4 du CJF), et un second mandat édicté. La comptable rejette une seconde fois le mandat au motif, cette fois, d'une liquidation erronée (le prélevement à la source n'ayant pas été opéré). Dès lors se posait la question de savoir si ces faits sont susceptibles de révéler l'octroi d'un avantage injustifié à autrui.

À cette occasion, la Cour fixe les éléments constitutifs et cumulatifs de l'infraction d'octroi d'avantage, pécuniaire ou autre, à autrui : la méconnaissance de ses obligations par la personne ayant octroyé l'avantage (1), le caractère injustifié de cet avantage (2), l'existence d'un préjudice pour l'organisme concerné (3) et l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect pour la personne qui a octroyé l'avantage (4).

Sur le critère 1, la Cour relève que tant les dispositions de l'article 2044 du code civil régissant la transaction que celles de l'article L. 3213-5 du CGCT ont été méconnues. Pour les premières, la Cour constate qu'il n'y avait aucune contestation née, à naître ou à éteindre, alors qu'il s'agit d'une condition substantielle du recours à la transaction. Pour les secondes, c'est le défaut de délibération préalable du conseil départemental qui est constaté. Sur le critère 2, la Cour constate à la lumière de différentes erreurs qu'aucun élément ne justifiait le versement à l'ancienne directrice de cabinet d'une indemnité transactionnelle supérieure de 57 062,92 euros au montant de l'indemnité de licenciement qui était légalement due. Sur le critère 3, la Cour, dans le prolongement du critère précédent estime que le différentiel entre l'indemnité de licenciement effectivement due et celle prévue par la transaction constitue le préjudice financier. Sur le critère 4, enfin, la Cour reprend la typologie des intérêts développée tant par la Haute Autorité à la transparence de la vie publique (HATVP), la juridiction administrative, que par la juridiction pénale, en ne se limitant pas aux seuls intérêts de nature financière. Ainsi, la Cour retient l'ancienneté des relations professionnelles entre le président et son ancienne directrice de cabinet au titre d'un intérêt personnel indirect. De même que la volonté de préserver l'image de son ancienne directrice de cabinet ainsi que l'image du département et la sienne propre constitue un intérêt personnel moral. L'infraction est, en conclusion, caractérisée en tous ses éléments.

On ne peut qu'alerter les gestionnaires publics, à travers cette décision, sur les implications, voire les intrications, entre cette infraction financière prévue et réprimée à l'article L. 131-12 du CJF, les obligations de prévention des conflits d'intérêts – et tout particulièrement de déport – de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique³² et les prescriptions de l'article 432-12 du code pénal. Outre ces précautions individuelles, cette imbrication conduisant à un potentiel cumul de responsabilités³³ doit également être prise en compte dans la cartographie des risques qui doit être mise en place dans les organismes publics.

Avantages financiers pour un membre de sa famille (oui) – Dans la décision *Société Alpexpo*³⁴, la Cour estime que l'infraction visée à l'article L. 131-12 du CJF est constituée par l'achat d'un billet d'avion (3 149 €) au bénéficiaire du conjoint de la directrice de fait de la société, dépense sans lien avec sa mission, étrangère à l'objet social de la société et en contradiction avec les règles d'exécution des dépenses de l'organisme (elle ne disposait d'aucun titre légitime pour ce faire).

Attribution d'un avantage injustifié par la conclusion de marchés publics (non) – Dans la décision n° S-2024-0696 précitée³⁵, la Cour devait se prononcer sur l'existence de l'octroi d'un avantage injustifié par l'attribution de marchés publics à une structure dans laquelle le pouvoir adjudicateur détiendrait des intérêts. Appliquant la grille d'analyse précédemment détaillée, la Cour s'assure, d'une part, que les règles de la commande publique ont été méconnues (défaut de définition du besoin conduisant à l'absence de mise en œuvre d'une procédure formalisée), d'autre part, qu'un avantage injustifié a bien été octroyé (la Cour rappelle que l'attribution d'un marché public par un pouvoir adjudicateur 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) et, enfin, qu'il existait une situation de conflit d'intérêts indirect (le pouvoir adjudicateur a ici attribué un contrat à une entité qu'il participe à administrer par ailleurs). En revanche, la Cour estime qu'il n'est pas établi que l'attribution desdits contrats selon une procédure litigieuse soit constitutive d'un préjudice financier. La Cour précise, et d'importance, que la seule méconnaissance des règles de la commande publique « 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 » (§ 68). De plus, si le projet qui a fait l'objet des contrats litigieux a connu un dérapage du point de vue financier (+ 147 %), ce dérapage n'est pas lié à la méconnaissance des règles de la commande publique, mais à un défaut initial d'estimation du besoin. La relaxe est en conséquence prononcée.

Engagement de la dépense / production des comptes (CJF, art. L. 131-13)

Dirigeant de fait – Irrégularité – Dans la décision *Société Alpexpo*³⁶, la Cour relève que le contrat de « management de transition » conclu entre la société et la société MCG Managers a conduit la mise en cause à exercer les fonctions de direction de fait d'Alpexpo. Or, selon la juridiction, ce contrat ne conférait pas à l'intervenante la capacité juridique d'engager financièrement et juridiquement la société Alpexpo. De sorte qu'en signant des actes juridiques (versement des salaires des agents d'Alpexpo, paiement des factures des fournisseurs) et engageant financièrement la société, la mise en cause « a enfreint les règles en vertu de laquelle les dépenses d'un organisme ne peuvent être engagées que par les personnes juridiquement habilitées à le faire selon les règles applicables à l'organisme concerné » (§ 28). L'absence de détermination précise du préjudice financier évitera la condamnation.

Engagement juridique et financier sans habilitation (oui) – Le directeur de la régie Gazélec de Péronne³⁷ a signé un contrat d'approvisionnement en gaz avec la société ENGIE, pour un coût d'exploitation de 1,7 million d'euros, sans que cette décision ait été expressément autorisée par le conseil d'administration de la régie. Le porter à connaissance des membres du conseil d'administration dudit contrat, invoqué par le directeur, ne saurait remplacer valablement l'autorisation de l'organe délibérant (§ 18). Il en va de même pour la conclusion d'un contrat de « partenariat d'innovation », dans les mêmes conditions (absence d'habilitation du conseil d'administration – § 23), ainsi que pour la signature d'une convention de mise à disposition de locaux et de moyens au bénéfice d'une filiale de la régie, actionnaire unique, réalisée sans autorisation du conseil d'administration (§ 30). Dans ces trois situations, la Cour conclut à la violation de l'article L. 131-13, 3°, du CJF.

Défaut de production des comptes (oui) – Dans cette même décision *Régie Gazélec de Péronne*, le mis en cause était également poursuivi au titre de l'infraction visée à l'article L. 131-13, 1°, du CJF, soit le défaut de production des comptes selon les règles fixées. La Cour juge que cette infraction est constituée en raison, d'une part, de l'absence de délibération du conseil d'administration sur le compte financier correspondant aux exercices compris entre 2016 et 2018, d'autre part, du défaut de production des annexes obligatoires, réglementairement prévues qui en explicitent les principaux soldes, et, enfin, de l'absence systématique de reprise du résultat de l'année antérieure dans les comptes de l'exercice suivant. En filigrane, outre la méconnaissance des règles comptables applicables, c'est le défaut d'information des élus et de transparence financière qui est sanctionné (§ 59).

Engagement excédant la délégation confiée (oui) – Dans la décision *OTSR*³⁸, le directeur de l'Office de tourisme s'est vu reprocher d'avoir signé des bons de commande et des contrats, notamment pour l'opération « Strasbourg mon amour », excédant le montant pour lequel il avait obtenu délégation de signature du président en ce qui concerne précisément les devis et bons de commande (§ 44). Par ailleurs, dans le cadre d'une filiale américaine de l'OTSR, des contrats ont été conclus par ce même directeur afin d'organiser un marché de Noël à New York, sur la base de la délégation dont il disposait pour assurer le bon fonctionnement de l'OTSR. La Cour retient la responsabilité du directeur au motif

(32) Et de son décret d'application n° 2014-69 du 31 janv. 2014.

(33) CJF, art. L. 141-1-12 : « Les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire ».

(34) C. comptes, 11 mai 2023, n° S-2023-0604, préc.

(35) C. comptes, 3 mai 2024, 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 »), préc.

(36) C. comptes, 11 mai 2023, n° S-2023-0604, préc.

(37) C. comptes, 25 juin 2024, n° S-2024-0943, préc.

(38) C. comptes, 2 juill. 2024, n° S-2024-1006, préc.

que la délégation dont il disposait ne pouvait s'appliquer qu'au sein de l'OTSR *stricto sensu*, « en l'absence de toute disposition précisant qu'elle valait également pour les entités placées sous contrôle » de ce dernier (§ 39).

Inexécution fautive d'une décision de justice (CJF, art. L. 131-14)

Défaut d'exécution de décisions de justice – Agent de la collectivité (oui) – Dans sa décision *Commune d'Ajaccio* précitée, la Cour devait juger du caractère fautif d'un défaut d'exécution de plusieurs décisions juridictionnelles, dont l'origine se situait dans un jugement du tribunal administratif de Bastia en date du 15 décembre 2006, ordonnant la réintégration d'une fonctionnaire et la reconstitution de sa carrière, y compris au regard de ses droits sociaux. La reconstitution des droits sociaux n'a été considérée comme complètement exécutée, par le jugement n° 2101405 du tribunal administratif de Bastia du 10 janvier 2023, que le 6 novembre 2021. Tous les jugements de liquidation d'astreinte intervenus entre-temps, qui se rapportent au premier jugement du 15 décembre 2006, en constatent la non-exécution, liquident l'astreinte pour la période écoulée depuis le jugement de liquidation d'astreinte précédent et augmentent progressivement le montant de l'astreinte. L'inexécution de ce jugement présente ainsi, selon la Cour, un caractère continu jusqu'au 6 novembre 2021 (§ 47). La Cour retient également la responsabilité de l'ordonnateur pour ne pas avoir, à six reprises, procédé au mandatement dans les deux mois des sommes résultant de décisions du tribunal administratif – qui en fixait précisément le montant – dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision (CJF, art. L. 131-14, 2° – § 84).

Défaut d'exécution d'une décision juridictionnelle – Ancien directeur (oui) – Dans sa décision *Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante*³⁹, la Cour retient là aussi la responsabilité de l'ordonnateur au motif que, d'une part, les décisions du tribunal administratif relatives à l'imputabilité au service de la maladie dont l'ex-directeur était atteint n'ont pas été exécutées et ont conduit à la liquidation de deux astreintes pour un montant total de 69380 € (§ 41) et, d'autre part, du défaut de mandatement dans les deux mois des sommes précisément déterminées par le jugement du tribunal administratif (§ 54).

Gestion de fait (CJF, art. L. 131-15)

Gestion de fait – Présidents d'organismes publics (non) – Dans sa décision n° 2024-0221⁴⁰, la Cour avait à juger de l'éventuelle gestion de fait des deniers de Voies navigables de France (VNF) et de

la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA), reprochée aux deux anciens présidents de ces structures, et tenant à la détention de fonds au sein d'un office notarial et déposés à la Caisse des dépôts et consignations. En l'espèce, la Cour constate en premier lieu que les fonds irrégulièrement détenus hors la caisse de VNF et celle de la CNBA n'ont fait l'objet d'aucun mouvement. En deuxième lieu, leur sécurité était assurée par leur conservation confiée à la Caisse des dépôts et consignations et à un officier public et ministériel. Et en troisième lieu, la propriété de VNF et de la CNBA n'était ni contestée ni en péril. En conséquence, la Cour estime que la situation soumise à sa juridiction, « pour irrégulière qu'elle soit, n'est constitutive d'aucun préjudice financier pour VNF ou pour la CNBA » (§ 16). Dès lors conclut-elle, « il n'y a pas lieu de statuer sur le compte de la gestion de fait » (§ 18).

Gestion de fait – Régie directe (oui) – Dans sa décision *Commune de Felleries* précitée⁴¹, la Cour devait juger de l'éventuelle gestion de fait commise par plusieurs élus municipaux dans le cadre de la gestion du musée des Bois Jolis, géré en régie directe. Faut-il rappeler que sont comptables de fait les personnes qui se sont ingérées dans le recouvrement de recettes destinées à la caisse de la commune, sans agir sous le contrôle ou pour le compte du comptable public. Relèvent de la même qualification et doivent également être sanctionnées sur le fondement de l'article L. 131-15 du les personnes qui ont encaissé des sommes destinées à une régie de recettes, sans avoir la qualité de régisseur. En l'espèce, une régie de recettes avait été instituée et des régisseurs titulaires et suppléants ont été nommés par arrêté du maire, à partir du 4 février 2019. Cependant, les recettes issues de la vente par le musée d'objets confectionnés ont été encaissées, entre avril 2019 et novembre 2020, par des membres de l'association « Les amis de Felleries et des Bois Jolis », avant de faire l'objet d'un reversement à la commune sous forme de « don », après déduction des coûts supportés par l'association. Ce dispositif a été mis en place à la demande du maire et en l'absence de convention avec la collectivité, tandis que les recettes tirées des entrées au musée étaient encaissées dans le cadre de la régie de recettes. La Cour en déduit, 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 qui seraient venues « compenser » les recettes perçues, « 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 » (§ 25).

Gestion de fait – Comité des fêtes associatif (oui) – Dans cette même décision *Commune de Felleries*, la Cour avait également à juger de la situation de l'association « Comité des fêtes de Felleries » au regard des dispositions de l'article L. 131-15 du CJF. Dans le cadre de l'organisation d'une manifestation particulière, la « course des couleurs », le conseil municipal avait délibéré afin de répartir les dépenses et les recettes entre la commune et l'association, sans qu'aucune convention vienne formaliser cela. Toutefois, l'association a procédé à l'encaissement de recettes et au règlement de dépenses concernant les événements dont le choix et l'organisation relevaient de la commune. Elle n'a, en revanche, pas reversé au Trésor public, comme prévu dans la délibération précitée, le bénéfice de ces manifestations, et en particulier de la « course des couleurs ». La Cour en déduit 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 sont en conséquence constitutifs d'une gestion de fait.

(39) C. comptes, 10 juill. 2023, n° S-2023-0858, préc.

(40) C. comptes, 28 févr. 2024, 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)*.

(41) C. comptes, 10 oct. 2024, n° S-2024-1311, préc.

■ Procédure

Cumul de responsabilités – Rappel – Par la décision *Caisse de crédit municipal de Bordeaux* précitée⁴², la Cour – au visa de l'article L. 142-1-12 du CJF – rappelle que cet article distingue clairement les actions devant la Cour des comptes des actions pénale et disciplinaire, en disposant que les poursuites devant elle ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire. De sorte qu'en l'espèce la sanction prononcée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), non plus que la procédure en cours devant les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire ni une procédure disciplinaire au demeurant non établie ne font obstacle à l'action de la Cour. La question du cumul de responsabilités est un élément auquel les gestionnaires publics doivent être particulièrement attentifs.

Mode d'évaluation du préjudice financier – Principe du contradictoire – Par son arrêt du 12 janvier 2024⁴³, la cour d'appel financière a précisé les modalités d'évaluation du préjudice financier significatif, requis pour la constitution de l'infraction visée à l'article L. 131-9 du CJF. Ainsi, après avoir rappelé que « 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 »⁴⁴, la CAF précise que, 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 ». La CAF en conclut qu'il appartient en conséquence au juge financier de fonder sa décision sur les pièces apportées au cours de la procédure et contradictoirement discutées devant lui (§ 12).

Droit de se taire – Caractère équitable de la procédure – Irrégularité (non) – Aux termes de l'article 9 de la Déclaration de 1789, « tout homme étant présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été déclaré coupable, s'il est jugé indispensable de l'arrêter, toute rigueur qui ne serait pas nécessaire pour s'assurer de sa personne doit être sévèrement réprimée par la loi ». À l'occasion de plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité⁴⁵, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il en résultait le principe selon lequel « nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire ». Ces exigences s'appliquent non seulement aux peines prononcées par les juridictions répressives, mais aussi à toute sanction ayant le caractère d'une punition. Elles impliquent que le professionnel

faisant l'objet de poursuites ne puisse être entendu sur les manquements qui lui sont reprochés sans qu'il soit préalablement informé du droit qu'il a de se taire. Dans la décision n° 2024-0696 précitée⁴⁶, il était excipé en défense – et la Cour en a convenu – de l'illégalité de la procédure d'instruction, au motif que le mis en cause ne s'était pas vu notifier son droit de se taire, et qu'aucun acte au cours de ladite instruction n'avait permis de remédier à ce vice (§ 28). Pour autant, la Cour estime que l'ensemble de la procédure n'encourt pas pour autant la censure dès lors qu'à la date de la convocation du mis en cause et de la tenue de ses auditions aucune jurisprudence établie du Conseil constitutionnel n'avait déduit de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) une obligation de notification du droit de se taire aux personnes entendues dans le cadre de procédures autres que pénales (§ 29). Mais dans ce contexte particulier, il appartenait 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. C'est ce qu'elle constate en jugeant que « 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 le mis en cause n'a pas été conduit à s'incriminer » (§ 31). La procédure d'instruction est ainsi validée.

(42) C. comptes, 24 nov. 2023, n° S-2023-1382, préc.

(43) CAF, 12 janv. 2024, n° 2024-01, préc.

(44) CJF, art. L. 131-9, al. 3.

(45) Cons. const., 8 déc. 2023, n° 2023-1074 QPC, D. 2023. 2196, et les obs. ; AJFP 2024. 287, note J. Bousquet ; Cons. const., 26 juin 2024, n° 2024-1097 QPC, AJDA 2024. 1306 ; *ibid.* 1973, note M. Verpeaux ; D. 2024. 1239 ; Cons. const., 4 oct. 2024, n° 2024-1105 QPC, AJDA 2024. 1892 ; D. 2024. 1717 ; Cons. const., 18 oct. 2024, n° 2024-1108 QPC, AJDA 2024. 1989.

(46) C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0696, *Chambre Régionale d'Agriculture de Bretagne (CRAB) et Association pour la traçabilité et le développement d'outils pour l'identification et de logiciels d'élevage (« E-Toile »)*, préc.