**La Responsabilité Financière**

**des Gestionnaires Publics (RFGP)**

****

***« Désormais, le juge financier ne jugera plus les comptes, mais bien les auteurs des fautes financières les plus graves, qu’ils soient ordonnateurs ou comptables publics. »***

Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes.



**Sommaire.**

**Chapitre I – Les textes.**

1 – Présentation de la réforme.

2 - La notion de gestionnaire public.

3 - Les fautes sanctionnées.

4 - Les sanctions.

5- L’organisation juridictionnelle.

6 – Les questions posées par cette réforme.

**Chapitre II – La jurisprudence.**

1 - Article L.131-9 du CJF – Faute de gestion – préjudice significatif.

2 - Article L.131-15 du CJF - Gestion de fait.

3 - Article L. 131-13-3° du CJF - Engagement irrégulier de dépenses.

4 - Article L.131-13-1° du CJF - Non production des comptes dans les délais.

5 - Article L.131-12 du CJF - Avantage injustifié.

6 - Article L. 131-14 du CJF - Inexécution d'une décision de justice.

**Chapitre III – La RFGP et les marchés publics.**

1 - L’infraction sanctionnée par l’article L.131-9 du CJF.

2 - L’infraction sanctionnée par l’article L.131-12 du CJF.

**Chapitre I – Les textes.**

**1 – Présentation de la réforme.**

L'ordonnance du 23 mars 2022 *(1)*, prise en application de la loi de finances du 30 décembre 2021, crée un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics qui est entré en application le 1er janvier 2023.

L’objectif de la réforme est de réserver l’intervention du juge financier aux infractions les plus graves ayant causé un préjudice financier significatif à l’organisme public concerné, ainsi qu’à celles qui sont considérées comme importantes pour la bonne gestion. Les erreurs ou fautes les moins graves relèveront du pouvoir de sanction de l’autorité de tutelle des agents concernés, sans l’intervention du juge.

Avant cette réforme il existait deux régimes d’engagement de la responsabilité financière :

* Celui concernant les comptables publics qui étaient soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) devant les Chambres régionales des comptes (CRC) et la Cour des comptes (CC), avec des risques importants pour des fautes commises majoritairement par les ordonnateurs, souvent mineures et purement formelles.
* Celui concernant principalement les ordonnateurs dont la mise en cause de la responsabilité pouvait faire l’objet de sanctions pour des fautes graves devant la Cour de discipline budgétaire (CDBF) ; mais avec très peu de jugements.

La CDBF et le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable disparaissent avec la mise en place d’un régime d’engagement unifié de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Cette réforme touche également, par ricochet, la responsabilité des régisseurs.

A à la différence du régime de RPP dans lequel le comptable était mis en débet en cas de manquement dans l’exercice de ses contrôles alors même qu’il n’était pas à l’origine de la faute, le nouveau régime conduit à sanctionner la personne directement à l’origine de l’infraction. Par ailleurs il a pour objectif de sanctionner une faute et non pas de réparer un préjudice financier.

Cette réforme a donné lieu à des critiques ; certains craignant notamment que la disparition des sanctions pour défaut de contrôle soit une incitation pour les comptables à relâcher leur vigilance et à ne plus suspendre les paiements insuffisamment fondés d’un point de vue règlementaire. Le premier président de la Cour des comptes comme le ministre de l’économie et des finances *(2)* se sont voulus rassurants, insistant en particulier sur le fait que le nouveau régime ne remettait pas en cause la séparation des ordonnateurs et des comptables,et que l’objectif n’était pas d’amoindrir les contrôles des comptables mais de les centrer sur les enjeux les plus importants et sur les opérations les plus risquées, dans le cadre d’une approche hiérarchisée. En outre, la procédure de réquisition du comptable qui lui permet d’exercer son rôle de gardien des deniers publics et de proposer un mécanisme de résolution des blocages est désormais inscrite dans la loi (art. L.1617-3 du Code des juridictions financières).

**2 - La notion de gestionnaire public.**

Cette réforme concerne tous les agents publics : les ordonnateurs et les comptables bien sûr mais également les fonctionnaires, contractuels, agents de droit privé exerçant une mission de service public (art. L131-1 du CJF), à l’exclusion des ministres et des élus locaux (sauf pour certaines infractions).

Les chefs de service sont principalement concernés plutôt que les agents dont l’action se limite à appliquer les directives ou à suivre les instructions.

Si les chefs d’établissements ordonnateurs et les agents comptables continueront d’être en première ligne pour l’application de cette réforme, ce sera également le cas désormais des adjoints gestionnaires ou secrétaires généraux d’EPLE (SG) qui sont concernés au premier chef par cette nouvelle règlementation. Mais d’autres personnels des EPLE pourront se voir sanctionnés aussi, notamment dans le cadre de la « gestion de fait ».

L’ordonnance de mars 2022 précise que l’agent ne sera pas passible de sanctions s’il n’a fait que se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ou de toute personne habilitée ou s’il peut exciper d’un ordre écrit émanant d’une autorité non justiciable.

Article L.131-5 : « *Le justiciable qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne. Ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public*».

Article L.131-6. : « *Les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper :*

*1° D'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2, dès lors que cette autorité a été dûment informée sur l'affaire* ».

Plus encore que par le passé il sera donc indispensable pour l’agent confronté à une demande irrégulière de son chef d’établissement ou de son supérieur de se couvrir par un document indiquant qu’il ne fait que se conformer à un ordre hiérarchique. Ce peut être le cas par exemple lorsque le chef d’établissement souhaitera attribuer un marché public en ne respectant pas la procédure de publicité ou de mise en concurrence prévue par le Code de la commande publique. La même attention devra être apporté aux décisions qui pourraient revêtir la qualification de gestion de fait (gestion d’opérations par un tiers ou par une association à la place de l’EPLE). A minima le gestionnaire devra conserver les échanges de courriels par lesquels il aura informé l’ordonnateur de l’irrégularité de la décision qu’on lui demande d’appliquer ou de mettre en oeuvre.

Concernant l’agent comptable, l’article L.131-7 confirme que « *si, dans le cadre des contrôles qu'il est tenu d'effectuer, le comptable constate des irrégularités, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer. Les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs* ». C’est l’inscription au niveau législatif de la procédure de réquisition prévue par le décret du 7 novembre 2012 (art. 38) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Plus significatif, le même article L.131-7 indique que « *dans les conditions prévues par décret, le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L.131-9* » ; c’est-à-dire les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'établissement dont il assure la comptabilité.

L’article 38 du décret du 7 novembre 2012 dispose que l'ordonnateur auquel sont signalés des faits ne motivant pas la suspension de paiement mais susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L.131-9 du code des juridictions financières informe le comptable public à l'origine de ce signalement des suites qu'il donne à ce dernier dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'arrêté du 19 décembre 2023 *(3)* explicite les modalités de ce signalement du comptable à l’ordonnateur : « *Le signalement prévu au premier alinéa de l'article L.131-7 du code des juridictions financières est adressé par écrit signé du comptable à l'ordonnateur. Le signalement est motivé. Il se réfère expressément au présent arrêté et comprend notamment une description de l'opération en cause et un rappel de la règle de droit à laquelle l'opération semble contrevenir. Il peut comporter des propositions de mesures correctives concernant l'opération visée par le signalement ou pour des opérations ultérieures de même nature.*

*Concomitamment à la communication prévue à l'article 1er, le comptable public adresse une copie du signalement aux autorités suivantes :*

*- pour les agents comptables d'établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministère de l'Education nationale (…) au recteur d'académie.* ».

Les possibilités de signalement de faits délictueux sont élargies. Les autorités qui ont le pouvoir de saisir la Cour des comptes sont listées à l’article L.142-1-1 du CJF. On notera que les chambres régionales des comptes (CRC) ont qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes les faits susceptibles de constituer les infractions constatées notamment lors de leurs audits des EPLE.

A signaler l’ouverture, en complément du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, par la Cour des comptes d’un portail *(4)* de signalement mis à dispositions des citoyens tout en conservant l’anonymat. Ce portail permet de signaler tout dysfonctionnement important dans une entité publique ou dans un organisme susceptible d’être contrôlé par la Cour ou par les chambres régionales et territoriales des comptes. Cet outil conduit à étendre la possibilité de saisine de la juridiction financière.

**3 - Les fautes sanctionnées.**

L’ordonnance introduit dans le Code des juridictions financières les infractions suivantes :

- les fautes graves (art. L.131-9) ayant causé un préjudice financier significatif par le non-respect des règles d’exécution des recettes et des dépenses ou de la gestion des biens publics. Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité (donc de l’EPLE). A noter que les autorités de tutelle, lorsqu'elles auront approuvé ces faits, seront passibles des mêmes sanctions ;

- l’obstruction à une procédure de mandatement d’office (art. L.131-11) ;

- l’octroi d’un avantage injustifié à une personne morale, à autrui, ou à soi-même, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect (art. L.131-12). Bien que présentant des similitudes, cette infraction est différente du « délit de favoritisme » dans le cadre des marchés publics visé par l’article 432-14 du Code pénal ;

- la non production des comptes dans les délais, y compris pour un comptable commis d’office (art. L.131-13) ;

- l’engagement d’une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet (art. L.131-13) ;

- l’inexécution d’une décision de justice (art. L.131-14) ;

- la gestion de fait (art. L.131-15).

La gestion de fait est notamment définie par l’article L.131-15 du Code des juridictions financières : « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste est, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, passible des sanctions prévues à la section 3 au titre de sa gestion de fait.*

*Le comptable de fait est en outre comptable de l'emploi des fonds ou valeurs qu'il détient ou manie irrégulièrement et, à ce titre, passible des sanctions prévues à la section 3 en cas de commission d'une infraction mentionnée aux articles L.131-9 à L.131-14.*

*Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur* ».

La gestion de fait est mise en évidence comme une infraction importante par cet article et il sera souhaitable de sensibiliser à cette notion les différents acteurs intervenant dans le cadre d’un EPLE, tant certaines pratiques se rapprochent dangereusement de cette faute, notamment pour la gestion des voyages et sorties ou des objets confectionnés.

L’article L.142-1-12 du CJF précise par ailleurs que les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire. Si l'instruction révèle des faits qui paraissent de nature à justifier une sanction disciplinaire, le président de la chambre du contentieux signale ces faits à l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire sur la personne mise en cause. 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.

Enfin l’article L.131-8 indique que les ne sont pas responsables devant la Cour des comptes lorsque celle-ci constate l'existence de circonstances exceptionnelles ou constitutives de la force majeure.

**4 - Les sanctions.**

Les sanctions sont listées aux articles L.131-16 et suivants du CJF :

- la juridiction peut prononcer à l'encontre de l’agent dont elle a retenu la responsabilité dans la commission des infractions prévues aux articles L.131-9 à L.131-12 et L.131-14 une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction.

- pour les infractions visées par l’article L.131-13 (non production des comptes, engagement d’une dépense sans autorisation) l’amende est limitée à un mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction.

- pour la gestion de fait la juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable une amende d'un montant maximal égal à six mois de sa rémunération annuelle à la date de la déclaration de la gestion de fait au comptable dans les fonctions duquel il s'est immiscé. Pour fixer le montant de l'amende, la juridiction tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait (art. L131-18).

En cas de cumul d'infractions, le montant de l'amende prononcée ne peut excéder le montant de celle encourue au titre de l'infraction passible de la sanction la plus élevée. La juridiction peut accorder une dispense de peine, lorsqu'il apparaît que le dommage causé est réparé et que le trouble causé par l'infraction a cessé (art. L131-19). Les sanctions seront prononcées par le juge de manière individualisée et proportionnée à la gravité des faits reprochés, à l’éventuelle réitération des pratiques prohibées ainsi que, le cas échéant, à l’importance du préjudice.

**5 - L’organisation juridictionnelle.**

Le nouveau régime de responsabilité financière se caractérise par une organisation juridictionnelle unifiée qui garantira les droits des justiciables :

- En première instance : une chambre unique de la Cour des comptes comprenant des membres de la Cour et des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes ;

- En appel : une formation de jugement mixte présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée de quatre conseillers du Conseil d’Etat, quatre conseillers de la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées. L’appel sera suspensif ;

- En cassation : le Conseil d’Etat reste la juridiction compétente.

**6 – Les questions posées par cette réforme.**

Les agents comptables se réjouiront sans doute de voir disparaître l’épée de Damoclés du débet mais pour eux comme pour les ordonnateurs et les gestionnaires des questions restent en suspens.

Ainsi dans le cas d’une faute ayant causé un préjudice avéré qui sera l’agent en charge de la responsabilité : l’ordonnateur ou le comptable qui aura manqué à son contrôle, les deux ?

Les ordonnateurs seront-ils sanctionnés pour les fautes commises de manière moins « exceptionnelle » que dans le cadre de l’ancienne Cour de discipline budgétaire ?

Quelles seront les fautes graves au sens de l’article L.131-9 ? Comment définir et apprécier le caractère significatif du préjudice financier en tenant compte de son montant au regard du budget d’un lycée de plusieurs millions et de celui d’un collège de 100 000 € ?

Quels seront les contrôles exercés dans les établissements, par qui, selon quelle périodicité ? La disparition du contrôle juridictionnel des pièces du compte financier sera-t-il remplacé par un contrôle – audit - des autorités de tutelle sur la gestion des établissements ? Comment repérer les fautes qui ne relèveront pas de la Cour des comptes ?

La disparition de leur RPP va-t-elle rendre les comptables moins exigeants en termes de contrôle ?

Le comptable prendra-t-il le risque de signaler les infractions pour un établissement dont il assure la comptabilité en même temps que la gestion en qualité d’adjoint-gestionnaire ? Quelle sera la position des autorités rectorales dans ce cadre ? C’est pourtant le point crucial pour éviter les éventuelles dérives de gestion liées à cette réforme. Si elle semble bien adaptée aux comptables des Finances, la dualité gestionnaire-comptable risque de compliquer son application dans les EPLE : comment intégrer la notion de signalement dans ses relations avec son supérieur hiérarchique ?

Les premières décisions de la Cour des comptes prises dans ce nouveau cadre commencent à apporter les réponses à certaines de ces questions.

Cette réforme doit se traduire par une réflexion sur le positionnement secrétaire général / comptable lorsque les deux fonctions sont assurées par la même personne au sein d’un établissement. La relation ordonnateur / comptable doit également être clairement définie ; et la procédure de réquisition doit trouver toute sa place dans cette relation.

Le rôle de conseil du comptable doit être développé et assumé ; de même que la possibilité de signalement.

Ce partenariat renforcé implique aussi une adaptation du contrôle interne afin d’identifier les risques, notamment pour les infractions listées dans l’ordonnance, une sécurisation accrue des processus et une hiérarchisation des contrôles sur la base d’une analyse partagée des risques.

1. Ordonnance du 23 mars 2022 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045398055>
2. Réponse ministérielle : <https://www.senat.fr/questions/base/2022/qSEQ220701540.html>
3. Arrêté du 19/12/2023 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000048641755>
4. Portail de signalement de la Cour des comptes : <https://signalement.ccomptes.fr/entreprises>

**Chapitre II – La jurisprudence.**

Aucun arrêt n’a jusqu’à présent concerné les EPLE. Mais il n’en reste pas moins vrai qu’un certain nombre d’entre eux peuvent être transposables aux établissements. Ce chapitre, en étudiant certains des arrêts rendus par la Cour des comptes, vise à voir comment la RFGP peut trouver à s’appliquer dans nos établissements.

Dans la suite de ce chapitre seront analysés les arrêts rendus par la Cour des comptes dans le cadre du nouveau régime de responsabilité pour chacune des infractions, en essayant de montrer comment ils seraient susceptibles de s’appliquer à des situations similaires qu’on pourrait trouver dans les EPLE.

*A jour de la jurisprudence en mars 2025*

**1 - Article L.131-9 du CJF - Faute dans l’exécution des recettes et des dépenses – Préjudice financier significatif.**

Arrêt n° S-2024-1604 du 23 décembre 2024 « SAEM Marseille Habitat et Protis Développement »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/73143>

Résumé.

La Cour a estimé que la cession des places de parking par les deux gérants successifs de la société Protis Développement, sans qu’ils aient au préalable, obtenu l’autorisation de l’assemblée des associés était constitutive d’une faute grave au sens des dispositions de l’article L. 131-9 du code des juridictions financières. Elle a jugé, cependant, que le préjudice financier, nécessaire à la constitution de cette infraction, n’était pas établi (relaxe).

Sur un second point, la Cour a infligé une amende de 1 000 € à la directrice générale de la SAEM Marseille Habitat pour avoir ordonné à un subordonné de signer au nom de la société l’avenant litigieux sans avoir préalablement reçu l’autorisation du conseil d’administration.

Arrêt n° S-2024-1571 du 19 décembre 2024 « Vente du mobilier du château de Grigon »

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2024-12/20241219-arret-S2024-1571-AgroParisTech-DNID-vente-mobilier-chateau-Grignon.pdf>

Résumé.

Le Procureur général avait renvoyé devant la Cour des comptes, la directrice générale adjointe de l’établissement public AgroParisTech, le directeur d’un de ses sites, à savoir Grignon, la responsable de la division réseau de ventes de la direction nationale des interventions domaniales et une commissaire aux ventes au sein de cette direction, en poste aux moments des faits. Il leur était reproché d’avoir vendu des meubles entreposés à Grignon en méconnaissance des règles applicables à la gestion de biens d’intérêt historique et culturel de l’État, en particulier au regard du principe essentiel d’inaliénabilité, protecteur des biens appartenant au domaine public.

Du mobilier avait été vendu aux enchères en ligne par les Domaines. Tout ce mobilier était qualifié comme étant « de style », ce qui signifie qu’il s’agissait d’un mobilier courant, peu ancien et inspiré des formes des siècles précédents, alors que plusieurs éléments étaient d’époque et de grande valeur. Plusieurs négligences, défauts de contrôle ont été relevés par la cour et le montant du préjudice a été jugé significatif (218 981 €).

La Cour a prononcé une amende de 4 000 € à l’encontre du directeur du centre de Grignon à l’époque des faits, une amende de 5 000 € à l’encontre de la directrice générale adjointe d’AgroParisTech et des amendes de 3 000 € à l’encontre des agents de la DNID.

Arrêt n° S-2024-1305 du 7 octobre 2024 « Commune de Sainte-Eulalie-en-Born »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/71970>

Résumé.

L’ancienne secrétaire de mairie (directrice générale des services) de la commune de Sainte-Eulalie-en-Born avait été renvoyée devant la Cour des comptes pour n’avoir pas transmis à l’assureur de la commune plusieurs déclarations de sinistre dans les délais prescrits, entraînant un préjudice financier significatif pour la commune.

Selon les modalités définies par un contrat, un assureur procédait au remboursement de tout ou partie des charges résultant du maintien de salaire des agents de la commune en cas de maladie et d’accident de service ou de travail ; à la condition expresse que les déclarations soient envoyées dans des délais contractuels. La fiche de poste de la secrétaire de mairie la chargeait, en toute autonomie, de la transmission de ces déclarations. L’absence de transmission à l’assureur de certaines déclarations a occasionné une perte de recettes pour la commune de plus de 44 000 €. La Cour des comptes a considéré que cette faute lourde avait causé un préjudice financier jugé significatif, sanctionné par l’article L. 131-9 du CJF. Compte tenu de circonstances atténuantes tenant à la charge de travail de l’intéressée et à sa situation financière, l’amende a été fixée à 1 000 €.

Commentaire.

Le champ de compétence de la Cour des comptes est vaste avec le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ; la Cour ne juge pas seulement les ordonnateurs et les comptables mais tous les acteurs de la gestion publique. Les personnes justiciables comprennent en effet selon l’alinéa 2 de l’article L.131-1 du code CJF tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales. La Cour descend ainsi très bas au niveau hiérarchie de la fonction publique et dans la recherche de la faute des personnes dans les petites collectivités (moins de 1500 habitants), qui peuvent être comparables par leur volume financier à un EPLE. L’arrêt « Commune de Sainte-Eulalie-en-Born » en est l’illustration. Seule la secrétaire de mairie est mise en examen et condamnée ; le maire et l’agent comptable n’étant pas inquiétés.

Les faits de ce premier arrêt commenté sont aisément transposables aux établissements publics locaux d’enseignement. L’oubli de l’envoi d’un compte rendu d’une subvention sous condition d’emploi ou de crédits affectés dans les délais prévus va priver l’EPLE du versement de cette subvention ou de ces crédits. On peut penser à certaines de subventions de collectivités territoriales ou encore, pour les plus anciens, s’agissant des contrats aidés aux crédits du CNASEA, puis de l’ASP. Il y a là manquement à l’obligation, pour un chef d’établissement et un secrétaire général d’EPLE, par délégation et du fait des articles du code de l’éducation qui décrivent ses fonctions et missions, de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels et financiers de l’établissement. Cet oubli, l’absence de transmission de documents nécessaires à la perception de la subvention, peut créer une perte de ressources et causer un préjudice financier à l’établissement.

Depuis le 1er janvier 2023 la Cour des comptes peut sanctionner tout justiciable qui, par une infraction aux règles relatives à l’exécution des recettes et des dépenses de l’État, des collectivités territoriales ou des autres organismes publics, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif. Deux conditions sont à réunir pour constituer l’infraction définie à l’article L.131-9 du CJF : l’existence d’une faute grave et le préjudice financier significatif causé par cette faute grave.

La Cour des comptes a déjà jugé que l’importance du préjudice financier pouvait servir à qualifier la gravité de la faute de gestion dans un arrêt de la Cour des comptes du 24 novembre 2023 « Caisse de crédit municipal de Bordeaux ».

https://www.legifrance.gouv.fr/jufi/id/JUFITEXT000048508257

Quant au caractère significatif du préjudice financier, il est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l’entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable. En l’espèce, il était d’un peu plus de 40 000 € sur un budget de fonctionnement d’1,5 M€. À noter que le “préjudice significatif” ne s’apprécie pas dans l’absolu ni systématiquement par rapport à un budget global. Le juge le rapporte à un indicateur tenu pour pertinent et qui peut varier selon le service, l’organisme ou la collectivité sous contrôle. Dans l’affaire “Caisse du crédit municipal de Bordeaux”, le juge a caractérisé le préjudice au regard du bénéfice net bancaire de cet établissement qui, de toute façon, n’avait pas de budget annuel.

Pour le juge, le simple constat d’une irrégularité formelle ne peut pas constituer le motif des poursuites. Il va s’intéresser à l’effet produit par l’irrégularité ; c’est-à-dire au dommage mais aussi aux conditions de sa survenue, caractériser et imputer la faute, tenir compte des circonstances atténuantes ou aggravantes. Il va prendre en compte des responsabilités inhérentes au grade et aux fonctions exercés dans l’établissement, de la fiche de poste de la personne. Dans l’espèce, le juge tient compte de la simplicité de la tâche et de la répétition, plusieurs déclarations n’ayant pas été transmises dans les délais contractuels entrainant le préjudice. Il écarte la faute de service, qui n’est pas, dans ce régime de responsabilité, pertinente et reconnait la faute grave personnelle avec comme circonstance atténuante l’importante charge de travail.

À noter que la responsabilité du maire n’a pas été mise en cause pour défaut de surveillance des actes de sa secrétaire. Et il est possible de penser qu’il en irait de même dans un EPLE pour le chef d’établissement, du fait des articles du code de l’éducation qui décrivent les fonctions et missions du chef d’établissement et de l’adjoint gestionnaire ainsi que de la fiche de poste du secrétaire général d’EPLE. Tout sera affaire de circonstances.

Arrêt n° S-2024-0715 du 3 mai 2024 « Département de l’Eure »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/69731>

Résumé.

Une société avait informé le Département de l’Eure qu’elle avait conclu un contrat d’affacturage pour le paiement de ses factures. A la suite d’une escroquerie, des factures ont été transmises au payeur avec une modification dans le cartouche d’affacturage présent et un nouveau RIB sur une banque étrangère.

Ces fautes graves commises successivement par l’ordonnateur délégué puis par le représentant du payeur départemental, auraient causé, selon la décision de renvoi, au département de l’Eure un préjudice financier significatif d’un million d’euros. Il leur était reproché plusieurs fautes dans l’exécution des dépenses : absence des pièces justificatives liées à l’affacturage, incohérence des factures produites, non-conformité des attestations, et diverses négligences. La cour a condamné à une amende de 2500 € l’adjoint du payeur départemental et le directeur adjoint des finances du département.

Commentaire.

Cet arrêt qui met en cause respectivement les adjoints de l’ordonnateur et l’adjoint au payeur départemental, assimilé à un comptable public. Il démontre que la RGP peut concerner aussi bien les ordonnateurs, les gestionnaires, les comptables, que les gestionnaires délégués et les fondés de pouvoir. Il attire l’attention sur l’importance du contrôle des pièces justificatives et sur les risques d’escroquerie aux virements bancaires.

Il est reproché à l’ordonnateur délégué un manque de vigilance et une méconnaissance des règles d’exécution des dépenses du département de l’Eure. On notera que contrairement à l’ancienne responsabilité du comptable, la RGP met l’ordonnateur au premier plan dans le respect de la réglementation et met l’accent sur sa responsabilité. En témoigne ces quelques considérants de l’arrêt :

« Ainsi contrairement à ce qu’avance pour sa défense M. Y, à savoir que les contrôles des pièces justificatives incombent principalement au comptable public, et qu’il n’a pas commis de faute en n’identifiant pas le bon créancier, l’ordonnateur est tenu de produire les pièces justifiant de la création de droits pour tout tiers susceptible de détenir des créances sur la collectivité.

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

« L’argument relatif au nombre des mandats signés quotidiennement ne peut venir minimiser la gravité de la faute commise … ».

« Le contrôle de la création d’un nouveau créancier dans le système d’information est déterminant pour la préservation des intérêts de la collectivité. Les fonctions du comptable public dans ce domaine n’exonèrent nullement l’ordonnateur de son devoir de vérifier la validité de la créance… ».

La spécificité de l’EPLE fait qu’un gestionnaire d’établissement scolaire pourrait être concerné au même titre qu’un ordonnateur (sinon à sa place) de par son rôle dans le mandatement des factures.

Concernant le mandataire du comptable, il lui était reproché plusieurs erreurs. Notamment de ne pas avoir relevé des incohérences entre les pièces produites, l’acceptation d’un certificat administratif en substitution d’une pièce justificative exigée par la réglementation ; ainsi que plusieurs négligences et particulièrement de ne pas avoir tenu compte des alertes de la DGFIP sur ce type de fraudes aux virements frauduleux. Ce point rappelle la nécessité pour les EPLE de la mise en oeuvre d'un contrôle interne financier ainsi que d'une formation sur l'importance des pièces justificatives et les cessions de créances.

On notera également ce considérant de l’arrêt : « M. X, contrairement à ce qu’il soutient, n’était pas « un modeste collaborateur du comptable public », mais il était son adjoint, fondé de pouvoir et chargé notamment des dépenses d’investissement. Malgré la période estivale, il exerçait des fonctions correspondant à son « cœur de métier ».

**2 - Article L.131-15 du CJF - Gestion de fait.**

Arrêt n° S-2024-1392 du 14 novembre 2024 « Gestion de fait des deniers de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/72487>

Résumé.

La maire de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine a signé, en mai 2011, un marché public à bons de commande avec un prestataire de services pour la sélection, le financement et la réception des œuvres destinées à être implantées au sein de projets immobiliers portés par des promoteurs. La commune, maître d'ouvrage, devait assumer l'intégralité des dépenses et mettre à la disposition du titulaire du marché les fonds nécessaires au paiement des tiers dans les limites de l'enveloppe financière allouée au projet.

Contrairement aux stipulations du marché, la collectivité n’a émis aucun bon de commande et le titulaire du marché a encaissé directement les fonds collectés auprès des promoteurs, puis a payé directement les dépenses relatives à la réalisation des œuvres d’art. La maire a toléré et laissé faire ces pratiques.

La société titulaire du marché, son dirigeant et la maire en fonction à l’époque ont été déclarés conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la commune pour les opérations de recettes et de dépenses réalisées dans le cadre de ce marché ainsi que pour la poursuite des encaissements et décaissements qui en ont découlé.

La Cour a invité les personnes déclarées comptables de fait à produire, dans le délai de trois mois à compter de la notification de l’arrêt, le compte de leur gestion en dépenses et en recettes des deniers publics de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine, incluant la valorisation des œuvres d’art détenues. Dans une seconde phase, la Cour se prononcera sur le compte produit par les gestionnaires de fait, les éventuels manquants en caisse et, le cas échéant, la sanction des responsables.

Commentaire.

La Cour a jugé que le marché décidé par la collectivité conférait aux recettes et dépenses associées la nature de deniers publics. Le maniement et la détention des deniers en recettes et en dépenses par la société prestataire sont contraires au monopole des fonctions de caissier et de payeur des deniers publics qui incombent au seul comptable public. La Cour a donc considéré que l’immixtion dans les fonctions de comptable public était constituée.

Arrêt n° S-2024-1311 du 10 octobre 2024 « Commune de Felleries »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/72077>

Résumé.

Le maire et quatre membres du conseil municipal de la commune de Felleries avaient été renvoyés devant la Cour des comptes à raison de l’immixtion de deux associations dans le recouvrement de recettes destinées à la collectivité.

A la demande du maire, et en l’absence de convention, les recettes issues de la vente par le musée municipal d’objets confectionnés ont été encaissées durant plus d’un an par des membres d’une association. Ces recettes ont fait l’objet d’un reversement à la commune sous forme de « don », après déduction des coûts supportés par l’association. Ces agissements étant constitutifs d’une gestion de fait.

Une autre association « Comité des fêtes » a procédé à la demande de la commune à l’encaissement de recettes et au règlement de dépenses concernant les événements dont le choix et l’organisation relevaient de la commune ; et ce en l’absence de tout titre légal. Ces agissements étant également constitutifs d’une gestion de fait.

« 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 CJF, les personnes qui ont encaissé des sommes destinées à une régie de recettes, sans avoir la qualité de régisseur. »

Pour avoir laissé deux associations s’immiscer dans le maniement de deniers publics le maire a été condamné à une amende de 3 000 €. Des amendes moindres ont été prononcées à l’encontre d’élus et membre d’association.

Commentaire.

Le second arrêt a trait à un grand classique de l’ancienne responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, la gestion de fait, qui est devenue une infraction financière spécifique définie à l’article L.131-15 du code des juridictions financières. L’infraction est maintenant bien définie. Le champ des justifiables aussi : toute personne qui n’est pas comptable ainsi que les personnes mentionnées à l'article L. 131-2 (dont les maires et adjoints) sont justiciables de la Cour des comptes au titre de l'infraction définie à l'article L. 131-15.

Et il n’y a pas, à proprement parler, de préjudice financier (contrairement au régime de la RPP, le comptable de fait n’est pas mis en débet pour résoudre un déficit ou manquant en caisse). Le juge financier va prendre également en compte le point de savoir si les personnes poursuivies devant lui avaient, ou n’avaient pas, des moyens en leur possession de mettre fin à la gestion de fait. Pour fixer le montant de l'amende, il tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait.

S’agissant de la première association, à la demande du maire, cette dernière procédait à l’encaissement de recettes issues de la vente par un musée communal d’objets confectionnés et des billets d’entrée dans cet équipement. Puis un reversement était effectué à la commune sous forme de « don », après déduction des coûts supportés par l’association. Pour le juge, l’association s’est ingérée sans titre dans le recouvrement de recettes destinées à la commune et ces agissements sont constitutifs d’une gestion de fait. La responsabilité du maire qui souhaitait éviter que le conseil municipal ne délibère sur le prix de chaque objet et qui a couvert, sans vouloir y mettre fin, ces irrégularités est établie ; il est regardé comme comptable de fait sur l’ensemble de cette période. Cette première gestion de fait peut facilement se retrouver en EPLE. Ce sera le cas lorsqu’un enseignant, un FSE, une MDL ou une autre association gérera sans autorisation une activité de l’établissement : produits d’objets confectionnés ou de voyages scolaires notamment. D’où l’importance de formaliser les encaissements par la création de régies permanentes ou temporaires, par la nomination de mandataires du comptable ou du régisseur s’agissant de la vente d’objets confectionnés ou d’encaissement de sorties facultatives. Plus rarement on pourra trouver cette infraction lorsqu’un tarif a été oublié ou n’a pas fait l’objet d’un vote du conseil d’administration et que l’on veut cacher cet oubli.

La deuxième gestion de fait concerne une autre association « Comité des fêtes de Felleries » qui 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. L’ordonnateur (le maire), l’adjoint au maire, le président et le trésorier de l’association sont reconnus responsables de gestion de fait et condamnés à des amendes proportionnellement à l’appréciation de la gravité des faits et de leur répétition.

Cette situation est également transposable aux EPLE lorsqu’une association (FSE, MDL, …) prend à sa charge une partie des dépenses et des recettes d’une sortie facultative ou d’un voyage scolaire ou encore d’un spectacle ou fête de fin d’année. Les règles doivent être, dès le départ, clairement définies. On trouve très souvent des traces de ce type d’activités qui peuvent générer de la gestion de fait dans les procès-verbaux du conseil d’administration ou sur les sites internet des établissements.

**3 - Article L. 131-13-3° du CJF - Engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet.**

Arrêt n° S-2024-1612 du 8 janvier 2025 « Fondation Assistance aux animaux »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/73224>

Résumé.

Le Procureur général avait renvoyé devant la Cour des comptes la présidente de la Fondation Assistance aux Animaux, organisme faisant appel à la générosité publique ainsi que le directeur de cette même fondation à l’époque des faits. Il leur était reproché d’avoir engagé diverses dépenses pour le compte de la fondation sans en avoir le pouvoir ou reçu délégation à cet effet, pour plusieurs opérations d’acquisitions immobilières, des marchés de travaux et le recours répété à un prestataire de lobbying. La Cour a prononcé une amende de 1 500 € à l’encontre de la présidente de la fondation et une amende de 1 000 € à l’encontre du directeur.

Arrêt n° S-2024-1038 du 5 juillet 2024 « Régie métropolitaine PARCUB »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/70543>

Résumé.

Le conseil d’administration de l’établissement public « Parcub » avait autorisé son directeur général à lancer une procédure de passation d’un marché public de maintenance des ascenseurs puis à signer celui-ci. La délibération fixait la durée du marché à trois ans et son estimation financière à 130 000 € HT. Le directeur avait signé un contrat et des avenants pour un montant de 152 000 € HT et pour une durée de 4 ans. Sur le fondement de l’article L. 131-13 du CJF le procureur général fait grief au directeur d’avoir signé le marché, puis l’avenant, sans en avoir reçu préalablement l’autorisation, dès lors qu’il ne s’est pas conformé à l’autorisation donnée par le conseil d’administration, en termes de durée et de montant.

Arrêt n° S-2024-1006 du 02 juillet 2024 « OTSR »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/70482>

Résumé.

Le directeur de l’office du tourisme de Strasbourg et de sa région avait été renvoyé devant la cour des comptes au titre de l’infraction prévue à l’article L. 131-13- 3° du CJF, pour avoir engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans en avoir reçu délégation. Le directeur avait signé à trois reprises plusieurs devis ou bons de commande sans habilitation ou pour des sommes dépassant le montant de sa délégation de signature donnée par le président de l’OTRS. Le directeur a été condamné à une amende de 1 500 €.

Arrêt n° S-2024-0943 du 25 juin 2024 « Régie Gazelec de Péronne »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/70405>

Résumé.

L’infraction d’engagement des dépenses sans en avoir la compétence (article L131-13-3° du CJF) a été retenue contre le directeur de la « Régie Gazelec » qui a signé un contrat de fourniture de gaz puis un autre marché et une convention de partenariat avec une autre société, sans l’autorisation expresse du conseil d’administration. La cour précise que le fait que le CA avait eu des informations sur ces marchés ne peut remplacer l’autorisation préalable requise.

Commentaire.

Une délibération doit expressément viser le contrat signé par l’ordonnateur. Si un avenant ne reprend pas la totalité des clauses du contrat initial il ne peut être considéré comme un nouveau contrat remplaçant l’ancien. La délibération sur un avenant n’entraîne pas autorisation rétroactive ; c’est l’acte initial entrainant engagement de dépenses qui importe. Par ailleurs la cour réaffirme que l’infraction visée par l’article L. 131-13-3 est indépendante de l’existence d’un éventuel préjudice financier.

Arrêt « France Médias Monde » n° S-2024-0793 du 21 juin 2024

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/70354>

Résumé.

La présidente directrice générale, le directeur général délégué, la directrice des ressources humaines, le directeur des environnements numériques, ainsi que le directeur des systèmes d’information de la société France Médias Monde ont été incriminés par la cour à plusieurs titres : non-respect des prérogatives du contrôle général économique et financier (CGEFI), non-respect des prérogatives du conseil d’administration, engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet et achats réalisés en méconnaissance des règles de la commande publique (absence de forme écrite, absence de mise en concurrence)..

Commentaire.

En définitif, seules les infractions formelles résultantes de l’article 131-13 « non-respect de certaines règles structurantes de la dépense publique » ont été retenues. Si la cour a bien reconnu l’existence de plusieurs manquements tous ne sont pas constitutifs d’infractions dans la mesure ou l’absence d’évaluation d’un préjudice financier ne permet pas de retenir la faute grave ; c’est notamment le cas pour le non-respect de règles de la commande publique.

Commentaires de ces différents arrêts.

Parmi les infractions susceptibles d’être déferrées à la Cour des comptes, l’engagement de dépense sans pouvoir ni délégation occupe une place de choix tant dans les réquisitions relevées par le parquet financier que dans le nombre d’arrêts de la Cour. Cette infraction est définie à l’article L131-13, al. 3 ; et, pour cette infraction formelle l’absence de préjudice n’entre pas en ligne de compte dans la définition de l’incrimination poursuivie. L’infraction est indépendante de l’existence d’un préjudice financier.

La Cour des comptes prononce dans ces arrêts des amendes à l’encontre des personnes qui ont contrevenu à l’infraction de cet article. Y sont notamment sanctionnés la signature de contrats par l’ordonnateur en l’absence d’autorisation donnée par l’instance délibérante, la méconnaissance des prérogatives du conseil d’administration et le non-respect des délégations.

Ces arrêts sont riches d’enseignements pour les EPLE. Certes, ils touchent des structures non comparables à nos établissements puisqu’il s’agit d’association ou de régies avec d’importants moyens financiers mais les faits à l’origine de cette infraction sont eux tout à fait être transposables aux EPLE et il est possible de les retrouver dans de nombreuses situations.

Ce sera le cas, s’agissant de la commande publique, de bons de commande signés en l’absence de l’acte autorisant le chef d’établissement à passer des marchés annuels inférieurs aux seuils des marchés formalisés, ou en présence d’un marché pluriannuel ou de leurs avenants non autorisés par le conseil d’administration. Il en ira de même pour toutes conventions non autorisées par le CA telles des conventions d’occupation de locaux, de mises à disposition, de participation à des groupements ou de partenariat.

Une délibération formelle préalable de l’instance délibérante est en effet toujours, pour la Cour, nécessaire ; la simple évocation aux membres du conseil d’administration ou dans un compte-rendu ne suffit pas comme le montre cet extrait : « De même, l’information ponctuelle de membres du conseil d’administration de tout ou partie de ces accords est sans incidence sur l’irrégularité constituée par l’absence de délibération formelle préalable de l’instance délibérante de la régie ». L’infraction est constituée au moment des faits et il n’est pas possible de régulariser une convention ou un avenant par une délibération prise a posteriori. En outre, le strict respect de la délibération de l’instance délibérative est nécessaire, le chef d’établissement ne peut pas aller au-delà de l’autorisation délivrée que ce soit pour l’objet, les montants ou les dates. Le contrat doit être en cohérence avec la délibération et, si ce n’est le cas, la délibération qui est un acte d’autorisation fait foi. Les prérogatives du conseil d’administration doivent être respectées.

Il en va de même s’agissant des compétences de l’ordonnateur. L’article R.421-13 du code de l’éducation précise que le chef d’établissement ne peut déléguer sa signature qu’à chacun de ses adjoints, et donc au secrétaire général d’EPLE. Un DDFPT, un CPE, un agent ou un enseignant de l’EPLE ne peut pas avoir délégation de l’ordonnateur pour engager une dépense. La formalisation des délégations est donc cruciale, notamment pour bien préciser le champ de la délégation. À noter que la subdélégation n’est pas possible. Une note de service de la DAF du 9 septembre 2013, s’agissant du domaine alimentaire, rappelait que ni le maître ouvrier d’encadrement, le chef de cuisine ou le magasinier ne peuvent avoir délégation pour passer commande.

Pour ne pas mettre les personnes en difficulté, une attention particulière sera apportée à l’autorisation des dépenses dans la rédaction des régies permanentes ou temporaires d’avance (sorties ou voyages scolaires) ou des menues dépenses. Et l’on ne peut que conseiller, en plus de la publication ou de l’affichage de ces actes de délégations pour les rendre exécutoire, une communication au personnel de l’établissement pour rappeler ces règles.

Dans le cadre de la maîtrise des risques de l’établissement, le secrétaire général d’EPLE doit veiller au strict respect des délégations, et ce d’autant plus que le contrôle du comptable se limite, en application de l’article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et selon la jurisprudence du Conseil d’État de 2018, à vérifier uniquement la qualité de la personne ayant donné l’ordre de payer. Le contrôle de l’engagement de dépense est un axe majeur du contrôle interne financier de l’établissement.

**4 - Article L.131-13-1° du CJF - Non production des comptes dans les délais.**

Arrêt n° S-2024-0943 du 25 juin 2024 « Régie Gazelec de Péronne »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/70405>

Résumé.

Une autre infraction était relevée par la cour à l’encontre du directeur de la « Régie Gazelec » : celle prévue à l’article L.131-13-1° du CJF pour le défaut de production des comptes, constituée en l’espèce par l’absence de délibération du conseil d’administration sur le compte financier de 2016 à 2018. Il était également reproché au directeur l’absence de comptabilité d’engagement, et le défaut d’action de l’agent comptable sur ce point. D’autres manquements dans la production ou la sincérité de documents budgétaires étaient reprochés au directeur.

Cette même infraction était reprochée à l’agent comptable, également responsable administratif et financier de l’établissement public, pour la non production annuelle du compte financier et d’annexes aux documents budgétaires dont la rédaction lui incombait.

Commentaire.

L’absence de production de compte financier n’avait pas été retenue dans l’affaire de la gestion de fait « commune de Felleries » vue précédemment. En effet, le défaut de production de leur compte ne pouvait être reproché à des personnes dont la qualité de gestionnaire de fait avait déjà été reconnue. Cette absence de production l’est par contre dans l’arrêt du 25 juin 2024, « Régie Gazelec de Péronne » avec l’absence de production du compte financier, l’absence de délibération de l’autorité délibérante sur le compte financier ainsi qu’à divers manquements ou défaillances : défaut de production d’annexes obligatoires et réglementaires, absence de reprise du résultat de l’année antérieure dans les comptes de l’exercice suivant. Ces absences et manquements caractérisent l’infraction de défaut de production des comptes tel que l’établit l’article L131-13 du CJF, et sont imputables à l’agent comptable et à l’ordonnateur. À ce dernier, il est notamment reproché l’absence de présentation du compte financier à l’instance délibérante et de ne pas s’être assurer de la production de l’ensemble des annexes obligatoires aux documents budgétaires et au compte financier. L’ordonnateur et l’agent comptable sont tous les deux condamner à des amendes.

Cet arrêt est intéressant mais n’est transposable qu’en partie aux EPLE du fait des statuts de cette régie municipale dans laquelle le directeur fait établir le compte financier par le comptable. Il a cependant le mérite d’apporter le regard du juge financier sur les obligations de chacun des acteurs et leur champ de responsabilité, ainsi que sur les circonstances retenues par le juge.

À la lumière de cet arrêt et en le transposant à un EPLE :

La responsabilité de l’ordonnateur sera recherchée sur les points lui incombant, visa du compte et certification des opérations à ses écritures. Celle du comptable le sera sur la préparation pour l’exercice écoulé et la production du compte conformément à l’article 21 du décret GBCP, afin de permettre au conseil d’administration d’en délibérer. S’agissant de la responsabilité du chef d’établissement, elle sera examinée sur le respect de ses obligations : convocation du conseil d’administration et inscription à l’ordre du jour du conseil de l’adoption du compte financier et de l’affectation du résultat ainsi que transmission du compte financier accompagné éventuellement des observations du conseil d'administration et de celles de l'agent comptable.

La responsabilité du secrétaire général d’EPLE découlera de ses missions administratives et financières définies par l’article R421-12 du code de l’éducation : tenue de la comptabilité de l’ordonnateur, finalisation pendant la période d’inventaire des opérations de clôture, préparation du compte-rendu de gestion du chef d’établissement, assistance du chef d’établissement pour le conseil d’administration et la transmission aux autorités de contrôle.

Après la qualification des faits, le juge prend en compte, pour apprécier la responsabilité de chacun des justiciables, des circonstances de l’espèce. La lecture des deux paragraphes sur les circonstances est fort instructive. Elle permet de voir les éléments retenus ou non par le juge avant de se prononcer sur le montant des amendes et d’avoir une idée sur l’attitude à adopter.

Le juge tient compte des mesures de nature prises pour corriger les dysfonctionnements ; il ne faut pas seulement en avoir conscience et, même s’il s’agit d’irrégularités antérieures constatées avant l’arrivée sur le poste, il faut agir pour y remédier, qu’il existe ou non de préjudice financier. L’absence de mesures est prise en compte par le juge.

Le juge prend en compte des éléments probants. La simple invocation, par l’agent comptable, de la lourdeur des tâches et de l’établissement de priorité parmi celles-ci ne suffit pas, les preuves de mises en garde ou de mesures correctrices proposées doivent être rapportées. La formalisation des observations, ordonnateur-comptable et comptable-ordonnateur, s’avère nécessaire. L’agent comptable ne doit pas, si besoin, hésiter à signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9 du CJF.

Enfin, et l’on peut penser au nouveau PGI Op@le, dans cet arrêt le juge ne prend pas en compte les imperfections du logiciel utilisé. Pour le juge, les imperfections du logiciel ne suffisent pas à expliquer les éléments objectifs que la Cour a retenus pour caractériser la défaillance dans la production des comptes.

**5 - Article L.131-12 du CJF - Fait de procurer un avantage injustifié, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect.**

Arrêt n° S-2024-1528 du 16 décembre 2024 « Commune de Richwiller »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/72972>

Résumé.

Réquisition d’un maire pour paiement de primes de fin d’année à des agents sans délibération.

Le maire a fait le choix délibéré de commettre à deux reprises une irrégularité plutôt que d’y mettre un terme, et ce par intérêt personnel indirect pour éviter qu’à des tensions entre lui et les agents qui pouvaient tenir leur prime de fin d’année pour un avantage acquis.

Prononcé d’une amende de 1 000 €.

Arrêt n° S-2024-1396 du 14 novembre 2024 « Commune de Bantzenheim »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/72485>

Résumé.

La Juridiction a constaté que le maire de la commune avait réquisitionné le comptable public alors que ce dernier avait refusé le paiement d‘indemnités irrégulières à l’ancienne secrétaire de mairie, lors du départ en retraite de cette dernière. Le montant net total des indemnités indûment perçues par la secrétaire de mairie s’est élevé à 12 415,91 €. Au motif de la confiance totale qu’il lui accordait, le maire n’a jamais exercé de contrôle sur les conditions et les modalités de rémunération que sa secrétaire de mairie elle déterminait pour elle-même. La Cour a également constaté l’action déterminante de l’ancienne secrétaire de mairie, postérieurement à sa cessation de fonction, pour obtenir le versement des rémunérations indues et la signature par le maire d’un ordre de réquisition du comptable.

En conséquence, la Cour des comptes a considéré que l’infraction définie par l’article L.131 12 du code des juridictions financières, en vigueur depuis le 1er janvier 2023, était constituée et imputable au maire de la commune et à l’ancienne secrétaire de mairie.

Le maire a été condamné à une amende de 5 000 € et l’ancienne secrétaire à 10 000 €. Pour la secrétaire de mairie, la Cour a considéré que sa longue expérience dans la fonction publique territoriale et son appartenance à un corps de catégorie A constituaient des circonstances aggravantes en ce qu’elle ne pouvait ignorer le caractère irrégulier des paiements et les conséquences de l’acte de réquisition.

Commentaire.

Cet arrêt est intéressant dans l’analyse qu’a fait la cour de la responsabilité du maire. Ce dernier entretenait avec sa directrice des services des relations professionnelles étroites dans une commune de petite taille aux faibles effectifs, et dit lui avoir fait une entière confiance, au regard notamment de l’ancienneté de ses fonctions. La cour note cependant que nonobstant cette confiance, le maire a délibérément méconnu ses obligations en réquisitionnant la comptable publique en vue d’octroyer un avantage injustifié à sa secrétaire, dès lors qu’il ne pouvait ignorer les règles en cause adoptées par délibérations de sa commune. La cour indique qu’« une telle méconnaissance de la portée de ses actes doit être regardée comme répondant à un intérêt personnel de M. X de se désengager de fait d’une grande part de ses prérogatives au profit de sa collaboratrice. Il a ainsi renoncé à exercer le contrôle hiérarchique sur sa collaboratrice directe, qu’il était seul en mesure d’exercer. Par conséquent, il a décidé l’octroi d’un avantage injustifié à sa proche collaboratrice, le cas échéant en s’en remettant totalement à l’appréciation de celle-ci, au mépris de l’intérêt général municipal puisqu’il a entraîné un préjudice financier pour la commune. M. X a ainsi eu un intérêt personnel moral, en l’espèce indirect, à octroyer irrégulièrement un avantage pécuniaire à sa secrétaire.

Concernant la secrétaire de mairie la cour souligne qu’elle occupe ces fonctions depuis 2001, et qu’elle est agent de catégorie A depuis 2003. Par ailleurs, elle entretient des relations régulières avec le poste comptable depuis de longues années. « Elle ne peut dans ces conditions soutenir sérieusement, d’une part, qu’elle ne soupçonnait pas le caractère irrégulier se faire octroyer au titre de sa rémunération de janvier 2023, d’autre part, qu’elle ignorait les implications, en termes de responsabilité, de l’ordre de réquisition d’un comptable public par l’ordonnateur ».

La comparaison est aisée à faire avec un principal d’un collège qui ne maîtrise pas totalement ses fonctions d’ordonnateur et se repose entièrement sur son secrétaire général en poste depuis des années dans le collège.

.

Arrêt n° S-2024-0723 du 3 mai 2024 « Département de la Haute-Saône »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/69730>

Résumé.

Au cas d’espèce le président d’un conseil départemental avait signé un protocole transactionnel afin d’accorder à sa directrice de cabinet une indemnité de 70 000 € lors de son départ. Compte tenu du fait que les conditions requises pour un protocole transactionnel n’étaient pas réunies la cour a jugé que le versement de cette somme constituait un avantage injustifié faisant supporter un préjudice à la collectivité au sens de l’article L.131-12 du CJF. Une amende de 9 000 € a été prononcée.

Commentaire.

L’infraction définie par l’article L.131-12 du code des juridictions financières sanctionne l’octroi d’un avantage injustifié en ces termes : « Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3 ».

En l’espèce la Cour a considéré que l’intérêt personnel indirect du président du conseil départemental était établi par l’ancienneté de ses relations professionnelles avec son ancienne directrice de cabinet, soit une quinzaine d’années, incluant la période au cours de laquelle cette dernière a été son assistante parlementaire. En outre, leurs relations professionnelles avaient perduré, chacun étant encore respectivement président et vice-présidente d’une association locale constituée quelques semaines avant la fin de fonctions de la directrice de cabinet.

Arrêt n° S-2023-0604 du 11 mai 2023 « Alpexpo »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/64401>

Résumé.

Les infractions retenues à l’encontre de la directrice générale étaient d’avoir engagé des dépenses sans en avoir reçu délégation (art. L131-13 du CJF), octroyé des avantages à autrui et à soi-même dont un billet d’avion au profit de son conjoint, des cours de golf et des frais de train et de taxi (art. L131-12), et d’avoir commis une faute entraînant un préjudice significatif au détriment de la SPL (art. L131-9).

Commentaire.

La dernière infraction n’a pas été retenue par la Cour au motif que le préjudice financier et son caractère significatif, au sens de l’article L. 131-9 du code des juridictions financières n’étaient pas établis ; et que donc tous les éléments constitutifs de l’infraction n’étaient pas réunis. Pour les autres infractions une amende de 3 500 € a été prononcée.

Voir aussi l’arrêt d’appel de la Cour d’appel financière du 12 janvier 2024 qui confirme l’arrêt initial et qui précise la notion de caractère significatif du déficit.

https://www.ccomptes.fr/fr/documents/68026

Arrêt n° S-2023-1184 du 26 septembre 2023 « RRTL »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/67055>

Résumé.

La cour reprochait au directeur de la RRTL de s’être « procuré à lui-même un avantage injustifié, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct », en ayant prescrit la prise en charge de frais de déplacement et de repas sans lien avec les besoins ou les nécessités du service, le remboursement de ses déplacements domicile-travail avec en plus un kilométrage erroné, et la prise en charge de frais de repas pris sur son lieu de travail.

Commentaire.

L’infraction retenue n’a pas été sanctionnée et le directeur relaxé au motif que la loi nouvelle de 2023 créait une infraction qui n’existait pas. Cette infraction autonome d’octroi d’un avantage injustifié à soi-même ne pouvant avoir un caractère rétroactif.

**6 - Article L. 131-14 du CJF - Inexécution d'une décision de justice.**

Arrêt n° S-2023-0667 du 31 mai 2023, « Commune d’Ajaccio »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/64544>

Résumé.

L’ancien maire de Bastia a été condamné à une amende de 10 000 € au titre des deux infractions prévues à l’article L.131-14 du CJF.

Commentaire.

Les deux infractions financières prévues à l’article L. 131-14 du code des juridictions financières, qui répriment l’absence ou le retard dans l’exécution des décisions de justice, sont pour la première le fait d’avoir entraîné la condamnation de son établissement à une astreinte pour non-exécution ou exécution tardive d’une décision de justice, et la seconde à l’absence de paiement d’une condamnation pécuniaire dans le délai imparti, qui est normalement de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

Arrêt n° S-2023-0858 du 20 juin 2023 « Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante »

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/65446>

Résumé.

L’infraction retenue à l’encontre d’une attachée hospitalière, consiste en l’absence d’information des directeurs successifs des conséquences de la non-exécution des décisions de justice. Les deux directeurs successifs sont sanctionnés pour l’inexécution d’une décision de justice ayant entraîné la condamnation à des astreintes (7 000 € et 2 000 €).

Commentaire.

Cet arrêt qui porte sur les infractions définies par l’article L131-4 du CJF et élargit le champ des justiciables, en particulier à une attachée hospitalière n’ayant pas la qualité d’ordonnateur délégué en sus de deux directeurs ayant la qualité d’ordonnateur. Cette attachée était chargée du suivi des contentieux ; son amende a été fixée à 1 000 €.

Les lecteurs intéressés par le sujet pourront trouver sur le site de la Cour des comptes l’ensemble de la jurisprudence de la Cour et des Chambres régionales des comptes.

**Chapitre III – La RFGP et les marchés publics.**

**1 - L’infraction sanctionnée par l’article L.131-9 du code des juridictions financières : violation, par une faute grave, de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant un préjudice financier significatif.**

On aurait pu craindre ou espérer (selon notre niveau de respect du code de la commande publique) que le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) vienne sanctionner plus efficacement que la défunte Cour de discipline budgétaire les manquements aux règles concernant les marchés publics, notamment avec l’article L.131-9 du CJF qui sanctionne le non-respect des règles en matière de dépenses. L’alinéa 1 de cet article dispose en effet que « 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'Etat, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L.131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. (…) 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. ».

Mais pour qu’il y ait infraction il faut que la faute ait occasionné un préjudice financier significatif : sans préjudice financier tenu pour significatif, l’infraction prévue à l’article L.131-9 du CJF ne peut donc pas être sanctionnée. Cela limite considérablement la portée de cet article concernant les manquements au code de la commande publique du fait de la difficulté à établir l’existence d’un préjudice financier.

A ce titre l’arrêt « France Médias Monde » n° S-2024-0793 du 21 juin 2024 (1) est particulièrement instructif.

En l’espèce le parquet près la Cour des comptes avait relevé plusieurs irrégularités commises en matière de marché public :

- Scissions artificielles du marché ayant pour but de diminuer le montant des besoins pour se soustraire aux règles de mise en concurrence,

- Absence d’accord cadre pour des achats répétitifs pour un montant total sur 4 ans de 19 millions d’euros,

- Absence de mise en concurrence adaptée pour des commandes d’un montant de 717 000 € sur 4 ans,

- Absence de forme écrite pour des achats supérieurs à 25 000 €,

- Absence d’avis de la commission interne des marchés.

Pour caractériser le préjudice financier le ministère public a comparé les prix hors marchés et ceux obtenus ultérieurement sur des prestations identiques dans le cadre des marchés publics ; et il a estimé que des économies auraient pu être réalisées à hauteur de 1,6 millions d’euros sur 4 ans. La cour des comptes n’a pas validé cette méthode d’extrapolation des marchés, et a jugé que si les manquements au respect des règles de la commande publique relevés par le ministère public constituaient bien des fautes graves, le préjudice qui en résulterait ne pouvait pas être établi de façon certaine. Elle a donc relaxé les agents sur ce point.

Une décision similaire avait été prise par la Cour des comptes dans l’arrêt n° S-2023-0604 du 11 mai 2023 « Alpexpo » (2) en considérant que, si des marchés avaient été conclus sans avoir été précédés d’une publicité ou d’une mise en concurrence suffisantes, il ne ressortait pas des pièces du dossier qu’ils aient entraîné un préjudice financier significatif au détriment de la société. Dès lors, le préjudice financier et son caractère significatif, au sens de l’article L. 131-9 du CJF n’étaient pas établis, et tous les éléments constitutifs de l’infraction n’étaient pas réunis.

Le non-respect du code de la commande publique peut certes avoir créé un préjudice financier mais ce dernier doit alors être établi précisément pour pouvoir sanctionner une grave faute de gestion en application de l’article L.131-9. Sauf dans de rares cas il ne sera pas possible de prouver que le non-respect de la réglementation a occasionné un surcout significatif des fournitures ou prestations concernées par les marchés publics en cause ; et donc aucune condamnation ne pourra être prononcée à l’encontre des agents auteurs de la faute. En revanche, en l’absence de préjudice avéré, si un intérêt personnel direct ou indirect peut être établi, les manquements pourront alors être poursuivis sur la base de l’infraction d’« avantage injustifié » visé par l’article L.131-12 du CJF.

**2 - L’infraction sanctionnée par l’article L.131-12 du code des juridictions financières : le fait de procurer, en méconnaissance de ses obligations, d’un avantage injustifié à soi-même ou à autrui, par intérêt personnel direct ou indirect.**

Depuis le 1er janvier 2023, et dans le cadre du nouveau régime de RFGP, la Cour des comptes peut sanctionner tout justiciable qui, dans l’exercice de ses fonctions ou attributions, a, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui ou à soi-même un avantage injustifié pécuniaire ou en nature (art. L.131-12 du CJF).

Cette infraction peut concerner quantité de faits ; et un mémento de novembre 2023 du parquet général près la Cour des comptes en donne des exemples : octroi de primes indues, communications téléphoniques massives à visée personnelle, frais de déplacement indus, gratuité indue, achat d’objets sans valeur à une entreprise dans laquelle un proche parent avait des intérêts, détournement de fonds publics, etc… Dans le domaine plus spécifique de la commande publique, objet de cet article, ce mémento cite deux exemples :

- conclusion de contrats (marchés) déséquilibrés au détriment d’un organisme, et au profit d’une structure dans laquelle le gestionnaire public a un intérêt même indirect, ou au profit d’une personne proche,

- conclusion de marchés sans mise en concurrence, à condition que le gestionnaire public dispose d’un intérêt même indirect dans l’entreprise bénéficiaire de cet avantage injustifié.

Les faits constitutifs de l’infraction prévue à l’article L.131-12 sont tout particulièrement concernés par la possibilité d’une double qualification, financière et pénale. La réforme de 2022 du CJF, en ajoutant la notion d’intérêt direct ou indirect, renforce encore la proximité entre les infractions de droit financier et les infractions pénales ; l’octroi d’avantage injustifié défini à l’article L.131-12 du CJF pouvant souvent être couplé au pénal avec les infractions de prise illégale d’intérêts défini à l’article 432-12 du code pénal qui prévoit que : « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction* ».

A noter que le délit de favoritisme qui est l’appellation courante du délit d’octroi d’un avantage injustifié défini à l'article 432-14 du code pénal prévoit qu' « *est puni de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction, le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession* ».