

Chronique de jurisprudence financière

« Chronique de jurisprudence financière – Mars à Juin 2019 »

Stéphanie Damarey, Xavier Vandendriessche

DANS **GESTION & FINANCES PUBLIQUES 2019/4 N° 4**, PAGES 118 À 132
ÉDITIONS **JLE**

ISSN 1969-1009

DOI 10.3166/gfp.2019.4.017

Date de mise en ligne : 24/09/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-gestion-et-finances-publiques-2019-4-page-118?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour JLE.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Chronique de jurisprudence financière



Stéphanie DAMAREY
Professeur de droit public
Université de Lille



Xavier VANDENDRIESCHE
Professeur de droit public
Sciences-Po Lille

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



« Chronique de jurisprudence financière – Mars à Juin 2019 »

La présente chronique couvre la période de mars à juin 2019 inclus, durant laquelle la Cour des comptes a rendu 72 arrêts, dont 54 sont ici mentionnés ; s'y ajoutent 5 arrêts de la CDBF, 3 arrêts du Conseil d'État et une décision du Conseil constitutionnel.

Gestion patente

Admissions en non-valeur

Des admissions en non valeur non justifiées par une décision de l'ordonnateur et en l'absence du visa du contrôleur financier, engagent la responsabilité du comptable. Si le visa de l'ordonnateur figure sur la fiche de signature du mandat auquel était jointe la demande d'admission en non-valeur et sur le bordereau de mandat, la Cour considère, de jurisprudence constante, que les pièces d'ordonnancement ne peuvent se substituer aux pièces d'engagement. [C. comptes, 13 juin 2019, *Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense*, n° 2019-1580].

Amende pour retard dans la production des comptes

Les dysfonctionnements ayant affecté l'application informatique comptable peuvent être retenus à titre de circonstance atténuante mais ne peuvent conduire la Cour à exonérer totalement le comptable de sa responsabilité dans la production tardive des comptes financiers. [C. comptes, 18 avril 2019, *Centre hospitalier du Haut-Anjou - Château-Gontier (Mayenne)*, n° 2019-1037]. V. déjà C. comptes, 4 juill. 1996, *École normale de garçons d'Antony* : Rev. Trésor 1997. 34.

Le comptable n'a pas indiqué les raisons de « l'impossibilité de produire le compte financier de façon dématériali-

sée » invoquée au cours de l'instruction ; son successeur à l'agence comptable de la chancellerie des universités de Rennes a été en mesure de déposer sous format dématérialisé, via l'infocentre de la direction générale des finances publiques, les comptes financiers dans les délais réglementaires. La Cour relève enfin que l'impossibilité d'une dématérialisation du compte financier, avancée par le comptable, pouvait être palliée par son dépôt au greffe de la Cour sur support papier. [C. comptes, 20 mai 2019, *Chancellerie des universités de Rennes (Ille-et-Vilaine)*, n° 2019-1164].

Le retard de production du compte financier provient d'un effacement - par erreur

du service informatique - de toutes les données présentes sur un serveur ; outre la perte des données informatiques, d'autres circonstances sont à l'origine de la non-transmission du compte financier à ce jour, notamment le manque d'effectifs de l'agence comptable, la nomination d'un administrateur provisoire de l'université de Paris-III en janvier 2019 et le **blocage de l'université** par des étudiants et personnels grévistes empêchant l'accès aux locaux. Le comptable s'est engagé, pour pallier l'impossibilité d'une dématérialisation du compte financier, à procéder à son dépôt au greffe de la Cour sur support papier. Ces circonstances justifient le prononcé d'une amende pour retard à un taux très modéré. [C. comptes, 20 mai 2019, Université Sorbonne nouvelle Paris III, n° 2019-1181].

Circonstances atténuantes ou exonératoires de responsabilité

Des **surcoûts** qu'aurait entraîné une relance du recouvrement de créances ne sont pas des motifs de nature à justifier l'inaction d'un comptable public dans l'exercice de sa mission de recouvrement des créances de l'organisme dont il a la charge ; le juge constate logiquement un manquement avec préjudice. [C. comptes, 19 mars 2019, Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), n° 2019-0468]. V. déjà C. comptes, 15 oct. 2015, CH Yves Le Foll à Saint-Brieuc, n° 72702.

Une **erreur de saisie** commise par l'ordonnateur qui porterait sur le type de dépense codé dans l'application Hélios ne saurait dégager le comptable de sa responsabilité. [C. comptes, 6 juin 2019, Office intercommunal de tourisme du Pays Mer Esterel (Var), n° 2019-1513]. Un comptable public ne peut s'exonérer de toute responsabilité lorsque le recouvrement n'a pas été possible en arguant du fait que cette **compétence était exercée par les services de l'ordonnateur** (en l'espèce, déclaration de créance et demande de relevé de forclusion). [C. comptes, 13 juin 2019, Centre national d'études spatiales (CNES), n° 2019-1325].

Si le comptable est tenu à un **devoir d'obéissance hiérarchique vis-à-vis de la DGFIP**, il est d'abord tenu d'appliquer les dispositions notamment de la loi du 23 févr. 1963 et du décret du 7 nov. 2012 (GBCP) ; le Parquet insiste sur ce point en considérant que c'est au juge qu'il appartient d'interpréter le droit. Les instructions de l'administration ne disent le droit que sous le contrôle du juge qui ne peut voir son office limité par l'interprétation préexistante de l'administration. Autrement dit, s'il existe une divergence d'interpré-

tation entre une position jurisprudentielle et une instruction de la DGFIP, il appartient à cette dernière de saisir le juge de cassation. [C. comptes, 27 juin 2019, Commune de la Cornuaille devenue Commune nouvelle de Val d'Erdre Auxence, n° 2019-1639].

Contrôle sélectif de la dépense

Le contrôle sélectif constitue un **mode dérogatoire au contrôle exhaustif des dépenses**, lequel demeure applicable pour toutes les dépenses qui ne sont pas expressément mentionnées dans le plan de contrôle comme devant être contrôlées « par échantillon » ou comme devant faire l'objet d'une « partie » seulement des contrôles prévus par le RGBCP. [C. comptes, 14 févr. 2019, Synd. intercommunal de restauration collective (SIRC) de Rouen-Bois-Guillaume, n° 2019-0222. C. comptes, 27 juin 2019, Département de Lot-et-Garonne, n° 2019-1588. C. comptes, 27 juin 2019, Commune de la Cornuaille devenue Commune nouvelle de Val d'Erdre Auxence, n° 2019-1639].

Le contrôle hiérarchisé, ou sélectif, **ne peut signifier une absence de contrôle de la dépense** ; en effet, la justification d'une absence totale de contrôle sur les paiements en cause est incompatible avec la notion de contrôle hiérarchisé ou sélectif de la dépense. [C. comptes, 28 mars 2019, Commune de Craponne (Rhône), n° 2019-0772].

Selon le Parquet, l'appréciation que doit porter le juge sur le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense **ne peut être conditionnée à l'efficacité du contrôle** puisque, par définition, si le juge en vient à s'interroger sur le plan de contrôle, c'est qu'il y a eu manquement qui a causé un préjudice financier. La demande du ministère public d'infirmer le jugement s'agissant de l'appréciation qui a été faite par les premiers juges du respect des règles de contrôle sélectif de la dépense sera toutefois rejetée par la Cour dès lors que la comptable appelante ne sollicite de la part du juge d'appel aucune décision de nature à remettre en cause l'appréciation portée par le juge de premier ressort sur le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense. Ainsi, le moyen soulevé par le ministère public ne constitue pas un moyen d'ordre public ; dès lors, le juge d'appel ne saurait, sans statuer ultra petita, se prononcer sur ce point. [C. comptes, 18 avril 2019, Régie Villa Méditerranée (Bouches-du-Rhône), n° 2019-1003].

Faute de précision temporelle, de nature à permettre d'identifier avec précision les dépenses qui pouvaient, conformément au plan de contrôle, ne pas faire l'objet

de diligences précises, il ne sera pas possible, en cas de paiement irrégulier, de considérer que ledit plan de contrôle a bien été respecté, de façon à permettre la remise gracieuse totale d'un débet éventuel. [C. comptes, 20 mai avril 2019, Université de Lyon 3 Jean Moulin - Lyon (Rhône), n° 2019-1247].

Imputation

Le comptable ne peut se prévaloir de **l'absence de comptabilisation des installations de l'organisme en cause comme immobilisations au bilan** de l'établissement pour justifier l'imputation en dépenses de fonctionnement de travaux réalisés sur ces mêmes installations. La Cour constate l'absence de préjudice financier dès lors, comme le relève le Parquet, que les crédits d'investissement n'étaient pas insuffisants pour couvrir cette dépense. [C. comptes, 13 juin 2019, Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense, n° 2019-1580].

Manquant en monnaie ou en valeurs

Les obligations auxquelles l'agent comptable est tenu, aux termes du I de l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963, en matière de **garde et de conservation des fonds et valeurs**, supposent qu'il soit à même de justifier à tout moment de la réalité des dépôts et cautionnements inscrits à l'actif de l'organisme public dont il tient la comptabilité ; en ne conservant pas ou en ne reconstituant pas les pièces justificatives des dépôts et cautionnements appartenant à l'établissement public, l'agent comptable a commis un manquement à ses obligations. [C. comptes, 8 mars 2019, Chambre départementale d'agriculture de l'Aveyron, n° 2019-0552].

Des écritures faisant apparaître d'indéniables **désordres comptables** ne traduisant pas un manquant en valeurs ne sont pas de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable. [C. comptes, 18 juin 2019, Direction départementale des finances publiques de l'Essonne, n° 2019-1562].

Pièces justificatives

- Compétence de la personne publique

Dans son rôle de payeur, le comptable public peut être conduit à **vérifier que la dépense litigieuse relève ou non de la compétence de la personne publique** dont il tient les comptes et exiger, le cas échéant, une convention de mandat lorsque la collectivité publique fait exercer sa compétence par une autre personne. Par exemple, l'adoption, conformément au code général des collectivités

territoriales, de la modification des statuts d'un syndicat de communes, en introduisant dans l'objet du syndicat les précisions selon lesquelles « *le syndicat assure la maîtrise d'ouvrage des installations neuves d'éclairage public* » et « *assure l'entretien et la maintenance ainsi que le diagnostic de l'éclairage public* », a eu pour effet de transférer la compétence «*éclairage public*» de la commune vers le syndicat intercommunal, et ce nonobstant l'absence d'arrêté préfectoral constatant le transfert de compétence. C'est donc à bon droit que l'appelant estime que la production d'une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage n'était pas nécessaire pour justifier le paiement de la part communale de travaux d'éclairage public ; le jugement entrepris doit donc être infirmé en ce qu'il a considéré que «*la preuve du transfert de la compétence éclairage public de la commune de Ploudalmézeau au profit du SIEP n'est pas apportée* ». [C. comptes, 19 mars 2019, Commune de Ploudalmézeau (Finistère), n° 2019-0761].

- Contrôle de "légalité"

Il ne saurait être fait grief au comptable public de ne pas avoir suspendu le paiement des mandats en cause au motif que l'arrêté de nomination du régisseur contrevient aux dispositions de l'arrêté du 28 mai 1993 modifié dès lors qu'il n'appartenait pas à celui-ci de se faire juge de la légalité des pièces transmises à l'appui d'un ordre de payer. De même, aucune disposition réglementaire n'autorise un comptable public à refuser le paiement d'un mandat pour le motif que les pièces qui y sont jointes, bien qu'établies en forme régulière par les autorités compétentes, contreviendraient à un texte législatif ou réglementaire. En l'espèce, des conventions de partenariat, dûment signées par le directeur de l'institut étaient jointes à l'appui des mandats ; la circonstance que ces conventions puissent être irrégulières au regard de la nature des dépenses en cause ne pouvait fonder un refus de payer de la part du comptable. [C. comptes, 14 mars 2019, Institut français d'Espagne, n° 2019-0580].

Dans le même esprit, jugé que les conditions de réalisation du contrôle de légalité par l'autorité préfectorale sont sans effet sur les obligations de production des pièces justificatives qui s'imposent au comptable préalablement au paiement d'une dépense. [C. comptes, 18 avril 2019, Régie Villa Méditerranée (Bouches-du-Rhône), n° 2019-1003].

- Financement de la vie politique

L'instruction codificatrice du 22 août 2011 relative à la nomenclature des pièces

justificatives des dépenses de l'État renvoyait, en ce qui concerne les dépenses liées aux élections politiques, aux notes de service afférentes à chaque élection, accessibles sur le site national de documentation des finances publiques. La note de service n° 12-020-B1 du 20 juin 2012, alors applicable, prévoyait, en ce qui concerne le remboursement de leurs frais de campagne aux candidats, que les demandes de paiement remises par le préfet devaient être appuyées des pièces suivantes : attestation du préfet que le candidat avait rempli ses obligations au regard des articles L. 52-11 et L. 52-12 du code électoral ; attestation du préfet que le candidat avait réuni au moins 5 % des suffrages exprimés ; justification du dépôt de la déclaration de situation patrimoniale du candidat auprès de la commission pour la transparence financière de la vie politique. En l'espèce, le comptable avait ouvert sa caisse pour le remboursement des frais de campagne en se fondant sur la seule décision de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). Le fait que les pièces manquantes ne soient pas exigées par le code électoral, ou que leur contenu puisse être, pour une part, déduit de publications administratives ou de documents émanant d'autres autorités que celles prévues par la nomenclature, est sans effet à décharge, dès lors que celle-ci prévoit expressément leur production au comptable. Ainsi, que la somme ait été finalement due ou non aux bénéficiaires, le comptable, en payant les dépenses litigieuses, a manqué à ses obligations en matière de contrôle de la validité des créances, qui comprend celui de la production des justificatifs. La Cour considère toutefois que les paiements étaient dûs et que le manquement n'a pas entraîné de préjudice financier pour le Trésor. [C. comptes, 24 mai 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Pyrénées-Atlantiques, n° 2019-1270].

- Marchés publics

Un devis accepté par l'ordonnateur et dépourvu d'ambiguïté quant à la nature et à l'objet de la dépense est un contrat écrit au sens de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'État à sa rubrique «*marchés passés sans formalités préalables*» (C. comptes, 28 juin 2013, TPG du Gard, n° 67291 : *Gestion et fin. publ.* 2014. 166). La forme écrite d'un marché suppose, pour le moins, l'établissement d'un document indiquant les principales caractéristiques de la commande et portant mention de l'acceptation du contrat par les deux parties ; il n'est pas possible de considérer que le devis, non signé, figurant à l'appui de la pièce comp-

table et le bon de commande, signé de seul commanditaire, sur la foi desquels le comptable a ouvert sa caisse, présentaient le caractère du contrat écrit dont il devait s'assurer de la production, à défaut de toute autre justification que l'ordonnateur, responsable du marché, lui aurait communiqué. [C. comptes, 15 avril 2019, Université de Strasbourg (Bas-Rhin), n° 2019-0944].

Des bons de commande ont été intégrés sous une forme dématérialisée dans l'application Chorus au stade de l'engagement, de telle sorte qu'au moment du paiement le comptable en disposait nécessairement ; ces bons de commande faisaient référence, soit à des marchés soit à des devis. Le rapprochement des devis et des bons de commande figurant au dossier vaut contrat écrit au sens de la nomenclature. [C. comptes, 19 avril 2019, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) du Centre - Val de Loire et du département du Loiret, n° 2019-0982].

- Pièces contradictoires

Les comptables font valoir que le versement des indemnités d'astreintes s'appuie sur le décret n° 2009-924 du 27 juillet 2009, dont la valeur serait supérieure au contrat de droit public. Si le décret en question ouvre bien le droit à la rémunération ou à la compensation des astreintes des personnels relevant des ministères chargés des affaires sociales, son application aux personnels des établissements publics sous tutelle des ministères chargés des affaires sociales n'est pas explicitement prévue. Ce décret ne saurait, dès lors, s'imposer aux stipulations des contrats de droit public établissant les conditions de rémunération des fonctionnaires détachés ; les comptables se trouvaient en présence de pièces contradictoires en vertu desquelles il leur appartenait de suspendre les paiements. [C. comptes, 19 mars 2019, Agence régionale de santé (ARS) d'Aquitaine, n° 2019-0472].

- Pièces nécessaires

Les pièces justificatives exigées pour que le comptable puisse ouvrir sa caisse peuvent résulter d'une convention signée par l'organisme public en cause : en l'espèce, une convention prévoyait que le remboursement de frais de déplacement et de séjour s'effectuerait au vu d'un état récapitulatif accompagné des justificatifs de dépense. Dès lors, la somme prévue au contrat n'était exigible qu'à la condition que ces frais aient été exposés ; en l'absence des pièces justificatives de la dépense, elle ne peut être considérée comme due. [C. comptes, 13 juin 2019, Institut français de recherche en Iran, n° 2019-1523].

- Présence des pièces à la date du paiement

Alors que la CRC avait prononcé un non-lieu à manquement, la Cour va faire preuve d'une certaine **sévérité** dans la présente espèce en rappelant la rigueur de la règle au terme de laquelle les pièces doivent être présentes à la date du paiement ; le comptable ne peut payer, le 18 janvier, une prime prévue par une délibération du 11 février de la même année. Même sévérité au surplus s'agissant de la constatation de l'existence d'un préjudice financier, le paiement d'une prime en l'absence de la délibération l'instituant revenant à faire supporter à la collectivité publique une charge patrimoniale indue. [C. comptes, 27 juin 2019, Commune de Sceaux, n° 2019-1582].

- Compétence de l'auteur de l'acte

C'est en application de la jurisprudence récente du Conseil d'État (CE, 4 mai 2018, Ministre de l'action et des comptes publics, n° 410880 ; AJDA 2018. 948 ; JCP A 2018. 450 ; Gestion et fin. publ. 2018 n° 6 p. 149 ; JCP A 2018. 2306, note Villemagne et Grimaud. CE, 28 déc. 2018, SDIS de la Gironde, n° 410113 ; Gestion et fin. publ. 2019 n° 2 p. 157) que le ministère public avait estimé dans ses conclusions que la responsabilité du comptable ne pouvait être engagée sur le fondement du défaut d'habilitation régulière du bureau puisqu'il « n'appartient pas au comptable, en principe, de vérifier la compétence des auteurs des actes administratifs fournis au titre des pièces justificatives de la dépense ». La Cour relève toutefois que le manquement imputable au comptable ne porte pas sur la validité de la délégation donnée par la session au bureau de procéder à toute modification du budget d'un montant inférieur à 100 000 € en cours d'exercice, qui était dépourvue de tout lien avec l'attribution des subventions, mais sur l'insuffisance, comme pièces justificatives de la dépense, des délibérations et décisions dont le comptable disposait ou dont il a invoqué l'existence. En effet, eu égard à leur objet, les délibérations de la session portant sur le budget ne pouvaient se substituer aux délibérations autorisant chacune des subventions versées ; en l'absence de délibération de la session donnant au bureau le pouvoir de délibérer sur l'attribution des subventions, les décisions prises à ce titre par le bureau ne pouvaient davantage en tenir lieu. [C. comptes, 8 mars 2019, Chambre interdépartementale d'agriculture de Savoie - Mont-Blanc, n° 2019-0567]. Même opposition entre la Cour et son Parquet et même solution rendue par le juge s'agissant de délibérations du bureau ayant prononcé des admissions en non-valeur sur la base

de délibérations générales de la session ne mentionnant pas les admissions en non-valeur. [C. comptes, 10 mai 2019, Chambre départementale d'agriculture des Pyrénées-Orientales, n° 2019-0973].

La 2^e Chambre de la Cour fait encore preuve de la même "résistance" dans une affaire relative au versement par l'agent comptable d'une chambre d'agriculture à lui-même, d'une prime fondée, non sur une délibération de la session, mais sur une délibération du bureau. A cet égard, le Parquet avait estimé que la responsabilité du comptable ne pouvait être mise en jeu, au motif qu'il « n'appartient pas au comptable, en principe, de vérifier la compétence des auteurs des actes administratifs fournis au titre des pièces justificatives de la dépense » et que le comptable se serait ainsi fait juge de la légalité de la délibération du bureau s'il avait estimé qu'elle émanait d'une autorité incompétente pour fixer le montant de l'indemnité pour rémunération de services de l'agent comptable. Selon le représentant du ministère public, avant comme après l'entrée en vigueur de l'arrêté du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 nov. 2012 (GBCP), une délibération du bureau comportant les éléments nécessaires à la liquidation de la dépense pouvait valablement être admise par le comptable à titre de pièce justificative fondant la dépense. La Cour va pourtant constater le manquement du comptable au motif qu'« en l'absence de délibération de la session donnant au bureau le pouvoir de statuer en matière indemnitaire, les décisions prises à ce titre par le bureau ne pouvaient en tenir lieu ». [C. comptes, 10 mai 2019, Chambre départementale d'agriculture des Côtes d'Armor, n° 2019-0886. C. comptes, 10 mai 2019, Chambre régionale d'agriculture d'Auvergne, n° 2019-0975. C. comptes, 17 juin 2019, Chambre régionale d'agriculture de Provence-Alpes-Côte-d'Azur, n° 2019-1559].

En revanche, la 4^e Chambre semble plus réceptive à la jurisprudence du juge de cassation ; elle a jugé en effet, s'agissant de remboursement de frais de déplacement et d'une indemnité dite d'installation, que le comptable disposait des délibérations prises par le conseil d'administration du centre hospitalier, celles-ci constituant le fondement juridique des dépenses litigieuses ainsi que des pièces justificatives requises. Dès lors que les comptables n'ont pas le pouvoir de se faire juge de la légalité des actes administratifs à l'origine de la créance, il n'appartient pas au comptable, de vérifier la compétence du conseil d'administration

pour adopter les délibérations à l'appui de ces paiements. [C. comptes, 14 févr. 2019, Centre hospitalier d'Arles (Bouches-du-Rhône), n° 2019-0212].

Même solution s'agissant du taux de l'indemnité du président d'un syndicat mixte : le comptable fait valoir que la vérification de l'exactitude des calculs de liquidation était possible puisque la délibération indiquait le taux et l'indice à retenir. Il ne lui appartenait pas de relever que le taux retenu par la délibération n'était pas celui applicable aux syndicats mixtes dès lors que le comité avait délibéré décidé de s'en écarter, faute de quoi il aurait procédé au contrôle de la légalité de l'acte, ce qui ne relève pas de son office. L'incohérence entre les taux de rémunération est interne à la délibération elle-même et ne résulte pas de la cohérence entre deux pièces. La Cour suit ce raisonnement considérant que le comptable n'avait pas à vérifier la régularité de ce taux, **sauf à exercer indûment un contrôle de légalité sur les pièces fournies par l'ordonnateur**. [C. comptes, 14 févr. 2019, Syndicat mixte de l'Orchestre national des Pays de la Loire (ONPL) - Angers (Maine-et-Loire), n° 2019-0214].

A l'heure où une réflexion doit reprendre sur les conditions de mise en jeu, par le juge financier, de la responsabilité des gestionnaires publics, la position du Conseil d'État rappelée ci-dessus, qui revient à priver la Cour des comptes d'une partie non négligeable de ses possibilités de contrôle, pourrait aboutir à vider de son sens une jurisprudence plus que séculaire sur le contrôle de la qualité de l'auteur de l'acte. La 2^e Chambre de la Cour ne l'entend manifestement pas de cette oreille et cette démarche doit être évidemment approuvée.

Préjudice financier

Il est aisé de constater que le caractère objectif du jugement des comptes des comptables par le juge financier a été sensiblement atténué par la possibilité donnée au juge d'apprécier l'existence d'un préjudice financier résultant du manquement du comptable et de déterminer le montant de la somme non rémissible. En l'espèce, la Cour met explicitement sur le même plan l'appréciation des circonstances "atténuantes" invoquées par le comptable et les conditions d'appréciation du préjudice : les arguments en défense invoqués par le comptable, qui ne constituent pas des cas de force majeure et résultent de circonstances extérieures à la ligne de compte, ne peuvent être appréciés par la Cour, au cas par cas, que dans la mesure où elle consta-

terait qu'un manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'université de Strasbourg ; en revanche, seul le ministre en charge des comptes publics pourrait prendre en considération, dans le cadre d'une demande de remise gracieuse, si la Cour constituait le comptable débiteur. [C. comptes, 15 avril 2019, Université de Strasbourg (Bas-Rhin), n° 2019-0944].

- Absence de préjudice par nature

En ne vérifiant pas l'application des clauses de variation de prix stipulées par le contrat, le comptable n'a pas procédé au contrôle de l'exacte liquidation des dépenses qui lui étaient soumises. La non application de ces clauses contractuelles s'est soldée par un gain pour l'organisme (évalué à 107 000 euros) ; il n'y a donc pas eu lieu à préjudice financier [C. comptes, 19 mars 2019, Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), n° 2019-0468]. Même solution lorsque le préjudice financier est subi, non par l'organisme public en cause mais par une autre personne morale : le versement de l'indemnité sans décompte des contributions sociales n'a pas causé de préjudice à l'ASIP Santé, sinon à l'État et à l'URSAF, dès lors que les contributions non payées ne sont plus, au regard de leur ancienneté, susceptibles de redressement [même arrêt].

Le juge renoncera encore à identifier un préjudice dès lors que les pièces du dossier ne permettent pas de procéder au calcul d'éventuelles pénalités de retard et, par suite, de déterminer l'existence et l'étendue du préjudice. [C. comptes, 19 mars 2019, Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), n° 2019-0468].

- Irrécouvrabilité de la créance

Le défaut de recouvrement d'une créance cause par principe un préjudice financier à la collectivité publique créancière ; il n'y a alors manquement sans préjudice que s'il est établi que la collectivité publique créancière n'aurait pu être désintéressée même si le comptable avait satisfait à ses obligations. Dès lors que le comptable n'apporte pas cette preuve, le manquement doit être considéré comme ayant causé un préjudice. (C. comptes, 22 juill. 2015, DRFiP Aquitaine et Gironde, n° 72551). S'il n'existe pas de préjudice financier imputable au manquement du comptable lorsque la preuve est rapportée que la recette en cause était effectivement irrécouvrable, la Cour semble avoir franchi une étape supplémentaire en retenant la même position alors qu'il existait « un doute sérieux sur leur caractère

encore recouvrable » ; ce doute sérieux a suffi à écarter l'existence du préjudice financier (C. comptes, 20 déc. 2017, École supérieure d'ingénieurs et de techniciens pour l'agriculture (ESITPA), n° 2017-4076: *Gestion et fin. publ.* 2018 n° 4, p. 155). En l'espèce, la Cour va encore un peu plus loin dans sa bienveillance : le manquement, quelle qu'ait été la négligence du comptable dans le suivi de la créance, peut être réputé n'avoir pas causé directement de préjudice financier à l'université, dans la mesure où il est plausible que les chances de recouvrement de ladite facture étaient faibles dès la réémission de la facture au nom du véritable créancier ; à l'appui de cette analyse, il apparaît que la rapidité de la conversion de la procédure de redressement en procédure de liquidation accrédite la thèse de l'insuffisance d'actifs à une date proche de la constitution du manquement. [C. comptes, 15 avril 2019, Université de Strasbourg (Bas-Rhin), n° 2019-0944].

L'irrécouvrabilité de la créance peut résulter de l'organisation, par le débiteur lui-même, de sa propre insolvabilité, comme en témoigne, de façon particulièrement illustrative, la présente espèce : l'organisation d'insolvabilité par démembrement de propriété des biens immobiliers au moyen de SCI ainsi que des parts de ces sociétés elles-mêmes, l'ouverture et le déroulement d'une procédure de liquidation judiciaire, l'erreur d'appréciation du tribunal de commerce sur l'inexistence d'actifs réalisables, l'existence d'hypothèques de premier rang au bénéfice d'autres créanciers, les manœuvres dilatoires du débiteur et de son avocat, la faible réactivité du notaire chargé de la vente forcée des parts de SCI, puis l'ouverture de procédures collectives à l'encontre de ces dernières, l'inscription d'un privilège immobilier spécial sur un immeuble détenu par une des SCI, la vente de la maison héritée concomitamment au dépôt de la déclaration de succession avaient irrémédiablement compromis le recouvrement des créances fiscales détenues sur le débiteur ; aucun préjudice financier ne peut ainsi être constaté en raison du défaut de recouvrement des créances en cause. [C. comptes, 24 mai 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de Tam-et-Garonne, n° 2019-1423].

- Compétence

Le fait pour un comptable public de prendre en compte un bon de commande signé par un agent de l'établissement en dépassement de la délégation donnée par l'ordonnateur ne signifie pas qu'il en a résulté un préjudice financier pour l'établissement. Celui-ci a, dans le cas d'espèce, bien réceptionné le nouveau service et a bénéficié d'une prestation

conforme à sa demande et ses besoins ; l'ordonnateur compétent a confirmé lors de l'instruction son consentement à la délégation de signature et à l'ordonnancement desdites dépenses. Il n'est donc pas avéré que, sur ce point, l'organisme ait subi un préjudice financier. [C. comptes, 19 mars 2019, Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), n° 2019-0468].

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

On ne peut nier l'existence d'une part de subjectivité dans la détermination de la volonté de l'organisme public, illustrée notamment lorsque la Cour est en désaccord avec le ministère public. Ainsi, en l'espèce, la Cour considère que, faute d'une délibération complète et précise, la volonté de l'assemblée délibérante seule compétente pour désigner les catégories d'agents pouvant bénéficier des indemnités litigieuses, ne saurait être présumée. Ainsi qu'en a jugé la chambre régionale, l'absence d'une pièce justificative requise par la nomenclature pour établir la validité de la créance ne permet pas de considérer ouverts les droits au paiement. C'est donc à bon droit que la chambre régionale a retenu le caractère indu du paiement et l'existence d'un préjudice financier causé au département de la Loire par le manquement du comptable. De son côté, le Parquet avait considéré que « si incomplète soit-elle sur un plan formel, la délibération est claire dans son intention générale : il s'agit d'ouvrir des droits à indemnisation dans les mêmes conditions que celles qui prévalent dans la fonction publique d'État ; que les indemnités ont été versées à des personnels ouvriers de l'entretien et des personnels des services techniques ; que cette catégorie d'emploi figure dans l'un des arrêtés ministériels pris en application du décret du 14 janvier 2002 auquel renvoie la délibération du conseil général ». [C. comptes, 14 mars 2019, Département de la Loire, n° 2019-0579].

Dans le cas particulier de prestations réalisées en dehors du cadre de l'exécution d'un marché qui a été formalisé, l'absence de support juridique formel préalable à la dépense ne préjuge pas de l'absence de volonté des parties de poursuivre leurs relations contractuelles, qui peut être attestée par d'autres documents. En l'espèce, les paiements reposent sur des devis établis par le cabinet de géomètre et des bons de commande de l'université de Strasbourg émis sur la base de ces devis. La combinaison de ces documents révèle un accord mutuel et, en présence d'un service réel, effectué dans l'intérêt de l'université, il n'est pas établi

que le manquement de l'agent comptable ait entraîné un préjudice financier au détriment de l'université de Strasbourg. [C. comptes, 15 avril 2019, Université de Strasbourg (Bas-Rhin), n° 2019-0944].

Il n'apparaît pas qu'une délibération prise *a posteriori*, visant à régulariser des primes accordées dans des conditions irrégulières, soit susceptible d'effacer le préjudice subi par l'établissement au moment du paiement. **En matière de primes et d'indemnités**, l'intention, *a fortiori* exprimée à titre rétroactif, et donc irrégulière, ne saurait suffire à régulariser les dépenses intervenues. La volonté de l'ordonnateur d'attribuer les indemnités, matérialisée par les arrêtés pris pour chaque agent comptable, ne permet pas davantage d'établir la volonté de l'assemblée délibérante. [C. comptes, 10 mai 2019, Chambre départementale d'agriculture de l'Aube, n° 2019-0974].

Le paiement de primes en l'absence de décisions individuelles d'attribution révèle un manquement du comptable. En première instance, la CRC avait considéré que ce manquement n'avait entraîné aucun préjudice financier au motif que l'ordonnateur avait bien signé les mandats et bordereaux de mandat, les fiches de paie mentionnant le nom des bénéficiaires, la nature des primes et les éléments de leur liquidation. La Cour, sur conclusions conformes, considère que ces signatures ne peuvent pallier l'absence de l'édiction, par le même ordonnateur, des arrêtés individuels d'attribution des primes litigieuses. [C. comptes, 6 juin 2019, Centre Hospitalier de Haguenau (Bas-Rhin), n° 2019-1504]. Comme le soulignait le Parquet, en matière de primes et indemnités, il ne résulte pas de la jurisprudence qu'une manifestation de volonté de l'auteur de la dépense suffise, par elle-même, à considérer que cette dernière est due. Encore faut-il que celle-ci ait un fondement juridique probant permettant un paiement régulier. Ni la certification du service fait ni la signature des bordereaux de mandat par l'ordonnateur ne sont de nature à démontrer l'absence de préjudice, quand bien même le directeur ayant le pouvoir de prendre la décision attributive et l'ordonnateur constituent une seule et même personne (C. comptes, 16 avril 2015, Centre d'hébergement gérontologique «La Filandière» à Déville-lès-Rouen, n° 72153 : *Gestion et fin. publ.* n° 11 p. 145).

- Lien de causalité

Pour déterminer si un manquement du comptable public à ses obligations a causé un préjudice financier à l'établissement public concerné, il appartient au juge des comptes de rechercher s'il existe

un préjudice et s'il y a un lien de causalité entre le préjudice et le manquement. Il résulte de l'absence de titre attestant l'existence des droits de l'établissement public ou de certificat du dépositaire du ou des dépôts et cautionnements versés en reconnaissant l'existence, un manquant en valeur, qui a causé un préjudice financier à l'organisme public, dès lors que celui-ci **n'est plus en mesure d'obtenir le remboursement des dépôts et cautionnements versés**. [C. comptes, 8 mars 2019, Chambre départementale d'agriculture de l'Aveyron, n° 2019-0552].

- Production des pièces justificatives

Si le comptable a effectué des paiements dans le cadre du marché sur la base de grilles qui avaient modifié les forfaits de maintenance et le périmètre des prestations, sans s'être assuré du visa préalable du contrôleur économique et financier, les prestations payées dans le cadre de ce marché l'ont été sur la base d'une offre et d'une décomposition de prix que l'établissement public a acceptées. Les prix et les prestations concomitantes ont été convenus entre les parties et n'ont pas été remis en cause dans leur réalité, les prestations ayant bien été effectuées. [C. comptes, 19 mars 2019, Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), n° 2019-0468]. V. déjà C. comptes, 18 avr. 2016, ENS Louis Lumière, n° 2016-1234 (charges nos 7 et 8) ; 27 sept. 2016, CROUS de Rennes, n° 2016-3023 (charge n° 6) ; 28 avr. 2017, France Agrimer, n° 2017-1390 : *Gestion et fin. publ.* 2017 n° 6 p. 150.

- Régularisation

Dès lors que le rétablissement dans la caisse du comptable a lieu avant que le juge se prononce, celui-ci ne peut mettre en jeu la responsabilité du comptable et prononce un non-lieu à charge [C. comptes, 19 mars 2019, Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France, n° 2019-0470]. V. déjà C. comptes, 13 avr. 2017, Cne de l'Entre-Deux, n° 2017-1136 : *Gestion et fin. publ.* 2017 n° 6, p. 148. C. comptes, 13 déc. 2018, Commune de Carbon-Blanc, n° 2018-3551 : *Gestion et fin. publ.* 2019 n° 2 p. 155). Reste que la jurisprudence sur ce point doit être clairement fixée car certaines chambres régionales optent, dans cette hypothèse, pour la constatation d'un manquement sans préjudice ni fixation d'une somme non rémissible (CRC Auvergne-Rhône-Alpes, 2 mai 2017, Cne de la Verpillière, n° 2017-0017 : *Gestion et fin. publ.* 2018, n° 1, p. 155). Si le remboursement intégral à la caisse publique de sommes irrégulièrement payées est attesté par les pièces du

dossier et est intervenu avant l'instance, il n'y a pas lieu à charge et la question du préjudice financier ne se pose pas.

- Somme non rémissible

La Cour sait faire preuve d'interprétations constructives prenant en considération les circonstances de l'espèce s'agissant d'un agent comptable ayant pris ses fonctions sur adjonction de service la veille du prélèvement sur le compte de l'université de la paie. Si, formellement, l'agent comptable porte la responsabilité de tous les décaissements intervenus à partir de sa prise en charge du poste, la circonstance que le décaissement ait eu lieu le lendemain de sa prise de fonctions conduit à constater que la prise en charge de la dépense était déjà intervenue au moment de son entrée en fonctions. En conséquence, il y a lieu de dire que le paiement litigieux n'est pas la cause directe du préjudice supporté par l'université. Il sera fait une juste appréciation des circonstances de la cause en dispensant le comptable de s'acquitter d'une somme non rémissible. [C. comptes, 15 avril 2019, Université Lille 3 (Nord), n° 2019-1033].

S'agissant d'un paiement sur marché en l'absence de contrat écrit, la Cour relève que le montant maximum de la somme non rémissible pouvant être mise à la charge de ce comptable s'élève à 1 027,50 €. Elle indique toutefois, **sans motiver sa position**, qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en n'obligeant pas le comptable à acquitter une somme non rémissible. [C. comptes, 19 avril 2019, Direction régionale des finances publiques (DRFIP) du Centre - Val de Loire et du département du Loiret, n° 2019-0982].

La circonstance, au demeurant non contestée, que le comptable a eu recours à des comptes de régies dans des conditions irrégulières, n'altère pas la validité de la dette. Cette seule circonstance ne saurait dès lors avoir une incidence sur l'existence d'un préjudice financier. Pour fixer au montant symbolique d'un euro la somme non rémissible mise à la charge du comptable, les premiers juges ont notamment valablement tenu compte de la circonstance que le comptable **ne saurait être considéré comme unique responsable** de la situation bancaire irrégulière de l'office de tourisme, antérieure à sa prise de fonctions et par ailleurs connue des services de l'État. [C. comptes, 16 mai 2019, Office de Tourisme, de commerce et de l'artisanat de Saint-Jean-de-Luz (Py-rénées-Atlantiques), n° 2019-1167].

Le rétablissement de la caisse revêt un caractère exonératoire de toute responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable dès lors que celui-ci est in-

tervenu avant le prononcé du jugement (V. ci-dessus C. comptes, 19 mars 2019, Agence régionale de santé (ARS) d'Île-de-France, n° 2019-0470). En l'espèce, le requérant n'a pas contesté le manquement prononcé en première instance. Or, le juge d'appel est tenu par les moyens de la requête ; par suite, au cas d'espèce, il ne peut être constaté que l'absence de tout préjudice financier subi par la commune. Le juge décide de ne pas obliger le comptable à s'acquitter d'une somme non rémissible. [C. comptes, 16 mai 2019, Commune de Vendargues (Hérault), n° 2019-1210].

L'action efficace et positive du comptable peut encore conduire le juge à ne pas fixer de somme non rémissible. En l'espèce, si un manquement avait été commis du fait d'une admission en non-valeur intervenue hors délibération de la session, normalement compétente, l'agent comptable a fait développer un fichier centralisé de suivi des conventions par action et financier pour en suivre l'exécution pluriannuelle et tenir compte des taux d'exécution de chaque exercice ; son action a permis en outre à l'organisme public de revenir à une comptabilité en droits constatés. [C. comptes, 17 juin 2019, Chambre départementale d'agriculture du Gard, n° 2019-1532].

- Subvention

Comme l'a fait observer le procureur général dans ses conclusions, l'absence de production des documents prévus par une convention ne remet pas en cause son attribution ; il y a donc lieu de considérer que les manquements de la comptable, quoiqu'avérés, n'ont pas causé de préjudice financier au sens de la loi du 23 févr. 1963. [C. comptes, 16 mai 2019, Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) du Val-de-Maine, n° 2019-1199].

En revanche, si un objectif de transparence a, effectivement, guidé la volonté du législateur, la loi du 12 avril 2000, ainsi que l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour son application, imposent la passation d'une convention avec les attributaires de subventions d'un montant supérieur à 23 000 €. Au reste, la production de cette pièce justificative est rendue obligatoire par le paragraphe 7211 de l'annexe I du code général des collectivités territoriales, mentionnée à l'article D. 1617-19 dudit code. Ainsi, en l'absence de convention conclue entre le représentant de la communauté de communes et le bénéficiaire, le paiement de la subvention au profit de l'ADAJE doit être considéré comme indu, car effectué en l'absence du fondement juridique adéquat. Il en résulte un manquement avec préjudice. [C. comptes, 6 juin 2019,

Communauté de communes du canton de Criquetot-L'Esneval (Seine-Maritime), n° 2019-1333].

Primes, indemnités, rémunérations accessoires

Les établissements d'enseignement supérieur fournissent décidément un matériau riche au juge des comptes pour apprécier les conditions dans lesquelles sont attribuées les primes, indemnités et rémunérations accessoires. La jurisprudence récente a ainsi rappelé que, de par leurs fonctions mêmes, le directeur général des services et l'agent comptable d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel doivent être regardés comme respectivement chargés de la conduite de la politique et des actions de formation continue, pour le directeur, et de leur gestion financière et comptable, pour l'agent comptable, sans que ces fonctions puissent apparaître comme étrangères à leur activité principale et à ce titre, justifier un traitement particulier et une gratification complémentaire. Ces agents ne peuvent ainsi bénéficier du versement de l'indemnité pour participation aux travaux de formation continue prévue à l'article D. 714-61 du code de l'éducation (C. comptes, 1^{er} févr. 2018, Université de Nice : Gestion et fin. publ. 2018 n° 4 p. 156. 28 sept. 2018, Université de Toulouse II, n° 2018-2420 : Gestion et fin. publ. 2018 n° 6 p. 152. 26 nov. 2018, Université d'Artois, n° 2018-3499 : Gestion et fin. publ. 2019 n° 2 p. 157). Même solution, s'agissant du versement de la prime "formation continue" : à des agents de sécurité ne participant en rien à l'organisation ou aux actions de la formation continue [C. comptes, 15 avril 2019, Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), n° 2019-0953] ; au directeur et à l'assistante du service de formation continue. [C. comptes, 20 mai avril 2019, Université de Lyon 3 Jean Moulin - Lyon (Rhône), n° 2019-1247].

La même jurisprudence s'applique à la prime d'intéressement à la recherche, pour services rendus lors de leur participation à des opérations de recherche scientifique prévues dans des contrats ou conventions. En effet, l'art. 1^{er} du décret n° 85-618 du 13 juin 1985 prévoit que « l'intéressement ne peut être versé que pour une opération achevée », et l'art. 2 que « le montant total de l'intéressement réparti entre les agents ayant participé de manière individuelle ou collective à une opération ne peut excéder 50 % du montant disponible au titre de celle-ci. Le montant disponible est égal à la différence entre le total des ressources ac-

quisées à l'établissement et le total des charges nécessaires à la réalisation de l'opération. Le montant disponible au titre de l'opération est attesté par l'agent comptable, qui s'appuie sur une comptabilité d'analyse des coûts » ; cette réglementation ne permet donc pas d'attribuer une prime mensuelle permanente d'un montant fixe, et sans production de la référence à une ou des opérations précises auxquelles le bénéficiaire aurait participé. [C. comptes, 15 avril 2019, Université Lille 3 (Nord), n° 2019-1033]. Le décret n° 85-618 du 13 juin 1985 modifié par le décret n° 98-65 du 4 février 1998 s'interprète, de façon claire, comme visant seulement les personnels permanents de l'établissement qui organisent les opérations de recherche et concluent les contrats et conventions. Si l'auteur du décret avait voulu inclure parmi les bénéficiaires de l'intéressement des intervenants extérieurs qui sont, de manière habituelle, pris en compte dans les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche en tant que « vacataires » ou « non permanents », il aurait utilisé un terme moins restrictif que celui de « personnels permanents ». Les textes postérieurs (décret n° 2010-619 du 7 juin 2010 et circulaire n° 2011-0011 du 9 juin 2011) ont, a contrario, inclus ces personnels en indiquant de manière explicite qu'aucune distinction de nature statutaire n'étant prévue, ce décret concernait l'ensemble des personnels qui travaillent dans une unité ou service de l'établissement, y compris les non-titulaires [C. comptes, 15 avril 2019, Université de Toulouse 1 (Haute-Garonne), n° 2019-1062].

Au-delà de ces aspects, d'autres irrégularités sont mises en lumière par le juge des comptes, traduisant une légèreté certaine des autorités universitaires dans le déploiement des régimes indemnitaires, en particulier au profit de l'agent comptable de l'établissement. En l'espèce, celui-ci avait en effet accepté d'ouvrir sa caisse, à son propre profit et à celui du Directeur général des services de l'Université, en paiement de vacances fondées sur l'article 1^{er} du décret n° 2003-1009 du 16 octobre 2003 relatif aux vacances susceptibles d'être allouées aux personnels accomplissant des activités accessoires dans certains établissements publics d'enseignement supérieur. S'agissant du DGS, les vacances en cause étaient justifiées par sa participation aux dossiers d'« accompagnement à la création de l'École supérieure du Professorat et de l'Éducation (ESPE) », de « manifestation pour les 40 ans de l'université » et d'« accompagnement du dossier IDEX ». La Cour insiste sur deux aspects : primo, aucune pièce

ne précise la nature ni les modalités de la participation du directeur général des services à ces dossiers ; *secundo*, rien n'établit que, dans leur contenu ou leurs caractéristiques, les évènements évoqués présentent un caractère inédit qui engendrerait, pour le directeur général des services d'une grande université, une activité accessoire distincte de son activité principale, par nature protéiforme.

S'agissant des vacances ayant bénéficié à l'agent comptable, elles étaient fondées sur le dossier du rapprochement de l'Université avec l'École supérieure de journalisme de Lille (ESJ). Or, une nouvelle fois, rien ne montre que les documents produits lors de l'instruction, y compris les notes d'analyse de la situation financière de l'ESJ, aient été préparés par l'agent comptable. Si la demande d'étude sur l'ESJ que l'agent comptable a adressée à la DRFiP Nord Pas de Calais a permis à l'université d'obtenir des informations, le rôle de l'agent comptable s'est limité à intercéder auprès d'une administration pour obtenir des informations. L'agent comptable, a également reçu un complément de rémunération au titre de vacances relatives à l'« accompagnement des dossiers IDEX ». Or, aucun élément n'a été produit à l'appui de la démonstration du caractère accessoire et distinct de son activité principale des actions qui auraient justifié lesdites vacances, si ce n'est la fiche de poste de l'agent comptable. Cet argument est sans portée juridique, la fiche de poste, qui, en outre, ne comporte pas une liste exhaustive des tâches assumées par le comptable au titre de son activité principale, étant dépourvue de valeur réglementaire ; au demeurant, le caractère forfaitaire et récurrent de ces versements présente toutes les caractéristiques d'un complément pérenne de rémunération insusceptible de se rattacher au versement de vacances prévues par le décret du 16 oct. 2013. [C. comptes, 15 avril 2019, Université Lille 3 (Nord), n° 2019-1033].

Que faut-il déduire de ce qui précède ? Que les rémunérations en cause étaient largement fictives et ont permis à l'Université, de façon totalement irrégulière, de majorer la rémunération des intéressés. Or, les conséquences de ce constat restent bien insuffisantes : si la question du préjudice financier subi par l'Université est réglée par la mise en débet de l'agent comptable, celle de l'imputabilité reste entière : c'est l'Université qui a mis en place ce système de rémunérations en choisissant, sciemment ou non, des dispositifs juridiquement irréguliers. L'ordonnateur a donc eu un rôle majeur sans que jamais la question de sa responsabilité ne soit évoquée ; cette affaire témoigne ainsi, une nouvelle fois, de l'ab-

solue nécessité d'une **refonte du régime de responsabilité des gestionnaires publics**, les conditions mêmes de l'usage de l'argent public ne pouvant se satisfaire d'approximations aussi flagrantes.

Le code de la santé publique, en son article R. 6152-27, précise que le praticien peut accomplir, sur la base du volontariat, au-delà de ses obligations de service hebdomadaires, un temps de travail additionnel donnant lieu soit à récupération, soit au versement d'indemnités de participation à la continuité des soins, et le cas échéant, d'indemnités de temps de travail additionnel. L'arrêté du 30 avril 2003 relatif à l'organisation et à l'**indemnisation de la continuité des soins** et de la permanence pharmaceutique dans les établissements publics de santé et les établissements publics d'hébergement pour personnes âgées dépendantes détaille les conditions d'application du dispositif : « après accord du directeur, les praticiens concernés peuvent figurer au tableau de service prévisionnel pour effectuer des périodes de temps de travail additionnel afin d'assurer la permanence des soins conformément au contrat de temps additionnel qu'ils ont signé ». Il n'a pu être fourni en l'espèce ni les contrats d'engagement des agents concernés, ni les tableaux de services mensuels et détaillés attestant par praticien et par mois le quantum vérifiable de temps de travail additionnel ayant dépassé les obligations de service hebdomadaires. La présence d'un bordereau de mandats signé de l'ordonnateur ne saurait à elle seule satisfaire à la nécessité de produire une pièce justifiant le paiement d'indemnités précisément affectées par date et par bénéficiaire [C. comptes, 18 avril 2019, Centre hospitalier du Haut-Anjou - Château-Gontier (Mayenne), n° 2019-1037].

Par une délibération « relative à la gratification de l'agent comptable », la session de la chambre départementale d'agriculture de la Mayenne a décidé « d'accorder une gratification de 1/12ème du salaire brut versé annuellement à l'agent comptable par adjonction de service ». Mais l'agent comptable en cause est un agent de la direction générale des finances publiques (DGFIP), fonctionnaire de l'État ; il ne bénéficiait donc pas du statut du personnel des chambres d'agriculture. Par conséquent, la **session de la chambre d'agriculture n'avait pas compétence pour établir le versement de la gratification litigieuse** ; il en résulte logiquement un manquement avec préjudice. [C. comptes, 17 mai 2019, Chambre départementale d'agriculture de la Mayenne, n° 2019-1310].

Recettes

- Annulations d'ordres de recettes

Dans l'organisme public en cause, les annulations de titres de recettes ne peuvent être décidées que par l'ordonnateur ; ainsi, il **n'appartenait pas au directeur du Service de formation continue de prononcer des « exonérations » portant sur des créances régulièrement prises en charge par l'agent comptable**, mais simplement à l'ordonnateur, assisté par ses services, de justifier auprès de l'agent comptable que les réductions de recettes qu'il ordonnait relevaient bien de l'un des cas prévus par la réglementation : régularisation soit d'une erreur de liquidation au préjudice du débiteur, soit du fondement même de la créance, constatation, dans le seul cas d'opérations commerciales, de rabais, remises ou ristournes ainsi que transaction. [C. comptes, 15 avril 2019, Université de Strasbourg (Bas-Rhin), n° 2019-0944].

Une annulation de créance, justifiée par un courrier de l'intéressé, est régulière dès lors qu'il résulte du dossier qu'aucune prestation n'a été exécutée par la chambre d'agriculture ou, tout au moins, que la **créance ne reposait pas sur une base juridique certaine**, aucune pièce du dossier n'attestant de l'existence d'un document contractuel engageant le débiteur. Dans ces conditions, il s'agissait d'une annulation pour régularisation dans le fondement même de la créance, autorisée sur décision de l'ordonnateur. [C. comptes, 17 juin 2019, Chambre départementale d'agriculture de Haute-Savoie, n° 2019-1545].

La validité d'une annulation d'un titre de recettes peut résulter de **défaillances des services de l'ordonnateur** ; ainsi, la responsabilité du comptable ne sera pas recherchée s'agissant d'un titre de recettes annulé par l'ordonnateur concernant une subvention attendue de la Région pour le financement de travaux. En effet, les services administratifs ont été incapables d'engager les travaux, de les mener à bien et d'en produire les pièces justificatives en temps utile au Conseil régional, contrairement aux termes de la convention conclue avec la Région. A noter que le Parquet avait préconisé la mise en jeu de la responsabilité du comptable pour n'avoir pas alerté l'ordonnateur sur les risques d'irrecouvrabilité de la créance. [C. comptes, 17 juin 2019, Parc national de Port-Cros, n° 2019-1572].

La réduction d'un titre de recettes ne sera pas susceptible d'engager la responsabilité du comptable dès lors qu'au regard du montant des travaux subventionnés et des termes de la convention, la **subvention versée s'est élevée à**

un montant inférieur à celui figurant sur le titre de recettes initialement émis qui s'élevait au plafond subventionnable. Une décision de l'ordonnateur avait réduit le titre initial en indiquant que le décompte définitif fait état d'un montant de dépenses réelles inférieur aux prévisions. [C. comptes, 17 juin 2019, Parc national de Port-Cros, n° 2019-1572].

- Saisine de l'ordonnateur

Engage sa responsabilité le comptable qui, au vu de l'information transmise sur l'existence d'une erreur de débiteur, n'a pas demandé à l'ordonnateur l'annulation du titre initial afin de provoquer sa réémission à l'encontre du véritable débiteur. [C. comptes, 19 mars 2019, Agence des systèmes d'information partagés de santé (ASIP Santé), n° 2019-0468].

Régies d'avances et de recettes

Dès lors que le régisseur a obtenu remise gracieuse et que le juge constate l'absence de faute ou de négligence du comptable assignataire, la responsabilité de ce dernier ne peut être engagée. [C. comptes, 14 mars 2019, Centre communal d'action sociale (CCAS) d'Antibes (Alpes-Maritimes), n° 2019-0576]. V. déjà C. comptes, 23 sept. 2004, Centre international d'études pédagogiques, n° 40420 : Rev. Trésor 2005. 300. C. comptes, 6 déc. 2004, Université Joseph Fourier de Grenoble I, n° 41149 : Rev. Trésor 2006. 65.

L'arrêté créant une régie doit être précis sur les dépenses autorisées ; toutefois, s'agissant des régies à l'étranger, l'art. 10 du décret n° 92-681 du 20 juill. 1992 dispose que «sauf dérogation expresse accordées par le ministre du budget, peuvent être payés par l'intermédiaire d'une régie (...) 5° Pour les opérations à l'étranger, toute autre dépense nécessaire au bon fonctionnement du service situé à l'étranger». Par suite, l'utilisation d'une régie pour payer des frais de location d'un véhicule avec chauffeur, bien que non prévus par l'acte ayant créé la régie, ne peut entraîner la mise en jeu de la responsabilité du comptable. [C. comptes, 13 juin 2019, Centre national d'études spatiales (CNES), n° 2019-1325].

Responsabilité du fait d'autrui

Des réserves formulées en termes généraux peuvent être de nature à dégager la responsabilité du comptable dès lors que le comptable prédécesseur avait sollicité l'admission en non-valeur du titre litigieux, admettant ainsi le caractère irrécouvrable de ce titre. Les réserves du comptable entrant mentionnent, pour ce titre, «poursuites inopérantes admission en non-valeur demandée». Quand bien même la demande d'admission en non-valeur n'a pas été suivie d'effet, cette réserve était motivée par le caractère irrécouvrable de la créance et, partant, par le caractère nécessairement vain des poursuites ; ainsi, cette réserve était suffisamment précise et motivée. [C. comptes, 14 mars 2019, Centre hospitalier intercom-

munal de Rocher-Largentièrre (Ardèche), n° 2019-0578].

Les DDFiP et DRFiP sont responsables de la gestion des **comptables subordonnés** (C. comptes, 16 déc. 1985, TPG de la Corrèze : Rec. C. comptes 149 20 mars 2003, TPG de la Haute-Savoie, Rev. Trésor 2004. 201). Plus généralement, tout comptable est responsable des comptables subordonnés placés sous son autorité (C. comptes, ch. réun. 16 janv. 2008, Caisse de crédit municipal de Lyon : Gestion et fin. publ. 2009. 448). Le comptable supérieur manque ses propres obligations tant qu'il s'abstient d'engager la responsabilité du comptable secondaire ayant commis le manquement (C. comptes, 19 oct. 2011, Direction des résidents à l'étranger et des services généraux, n° 2016-3183, Gestion et fin. publ. 2017 n° 2 p. 153). En l'espèce, la responsabilité du comptable supérieur est engagée pour n'avoir pas engagé la responsabilité d'un comptable secondaire, pour défaut de déclaration dans les délais, au passif d'une procédure de redressement judiciaire, de créances de taxe sur la valeur ajoutée. Il aurait dû, sans délai, mettre en jeu la responsabilité du comptable secondaire en émettant à son encontre un ordre de versement ; en s'en abstenant, et en prenant en charge l'admission en non-valeur, il a substitué sa responsabilité propre à celle du comptable secondaire. [C. comptes, 24 mai 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFiP) de la Manche, n° 2019-1190].

Procédure

Appel

Selon le Procureur général près la Cour des comptes, le **jugement dont appel ayant été rendu sur conclusions conformes**, il n'appartenait pas au procureur financier de faire appel de ce jugement mais, le cas échéant, au Procureur général. La Cour relève cependant que l'art. L.242-6 CJF n'assortit d'aucune restriction la possibilité ainsi ouverte aux procureurs financiers près les chambres régionales des comptes d'élever appel des jugements rendus par ces juridictions ; en particulier, la circonstance que le jugement entrepris a été rendu sur conclusions conformes n'est pas de nature à limiter la portée des dispositions de l'article L.242-6. [C. comptes, 28 mars 2019, Commune de Craponne (Rhône), n° 2019-0772].

L'appel peut valablement ne porter que sur le fait que la chambre a jugé que les sommes dont le comptable a été déclaré débiteur **ne pouvaient faire l'objet d'une remise gracieuse totale** en raison du non respect du plan de contrôle. [C. comptes, 27 juin 2019, Département de Lot-et-Garonne, n° 2019-1588].

Contradictoire

La Cour considère que **des comptables de fait présumés ne peuvent se plaindre d'avoir fait l'objet d'auditions dans le cadre d'une procédure contentieuse d'examen des comptes du comptable public** de l'organisme en cause (C. Comptes, 5 janv. 2018, ONIAM : Gestion et fin. publ. 2018 n° 4 p. 146). En effet, ces auditions répondaient aux formes exi-

gées par le CJF et cette procédure était distincte de l'instance de gestion de fait qui a commencé avec les notifications du réquisitoire du procureur général près la Cour des comptes. La Cour ajoute que les droits de la défense et notamment le principe du contradictoire ne s'appliquent qu'à cette phase contentieuse. Le Parquet précise que l'instruction des deux procédures a été confiée à des magistrats différents, les deux dossiers ayant été instruits en parallèle et sans lien entre eux. Le rapport ayant mis en débet le comptable public n'est pas versé au dossier de la gestion de fait, pas plus qu'un quelconque procès-verbal d'audition des avocats présumés comptables de fait. [C. comptes, 12 avril 2019, Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), n° 2019-812].

Un point qui n'a pas été relevé dans le rapport mais qui conditionne la solution au fond **doit être soumis à la contradiction** ; dans cette hypothèse, la Cour considère qu'il y a lieu de rouvrir l'instruction et de surseoir à statuer sur la charge litigieuse dans l'attente d'un rapport complémentaire. [C. comptes, 19 avril 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) de la Seine-Saint-Denis (Seine-Saint-Denis), n° 2019-1063].

Débet

La responsabilité du comptable public est engagée du seul fait du paiement irrégulier et à concurrence de la totalité des dépenses en cause. Le juge des comptes peut toutefois - il ne s'agit que d'une faculté - **limiter le débet au montant du seul trop-payé**, notamment si celui-ci se déduit de la simple rectification d'un calcul de liquidation ou si le comptable fournit les éléments permettant de le déterminer. [C. comptes, 14 févr. 2019, Synd. intercommunal de restauration collective (SIRC) de Rouen-Bois-Guillaume, n° 2019-0222]. V. déjà, CE, 30 déc. 2013, *Min. Budget, comptes publics et réforme de l'État (CNIL)*, n° 359287 : *Gestion et fin. publ.* 2015 n° 7 p. 158. C. comptes, 27 juill. 2017, EPCS « Paris Sciences et Lettres-Formation », n° 2017-2332 (charge n° 1) : *Gestion et fin. publ.* 2018 n° 2, p. 151).

Débet administratif, débet juridictionnel

La circonstance qu'une décision administrative de mise en débet d'un comptable public est intervenue en raison d'un manquement du comptable à ses obligations ne saurait faire obstacle à ce que le juge des comptes se prononce sur l'existence du même manquement et mette en jeu, le cas échéant, la responsabilité du comptable dans les conditions prévues au VI de l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963, **alors même que le ministre chargé du budget aurait déjà accordé une remise gracieuse** à l'intéressé dans le cadre de la procédure de débet administratif. La décision du juge des comptes définit alors complètement, à la date à laquelle elle est rendue, la mesure dans laquelle la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public demeure engagée au titre de ce manquement. [C. comptes, 19 mars 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) du Gers, n° 2019-0584. C. comptes, 24 mai 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Pyrénées-Atlantiques, n° 2019-1270].

Forme des jugements et arrêts

Selon le 4^e alinéa de l'article R. 242-10 CJF en vigueur à la date du jugement, seul applicable aux chambres régionales des comptes, « le jugement [de la chambre régionale des comptes] mentionne la date de l'audience publique et celle à laquelle il a été prononcé ». A tort, le jugement entrepris ne mentionne pas la date de son prononcé ; toutefois, au cas d'espèce, cette date est expressément mentionnée, comme a pu le constater lui-même l'appelant, sur le page relative audit jugement accessible depuis le site internet de la chambre régionale des comptes ; irrégularité formelle constatée par le requérant a ainsi été corrigée [C. comptes, 11 avril 2019, Commune de Bar-le-Duc (Meuse), n° 2019-0878].

Impartialité

Le Parquet rappelle que, conformément à l'avis des Chambres réunies du 14 juin 2000, ceux des membres de la Cour qui auraient participé aux délibérations desquelles est résulté l'**arrêt cassé**, s'abstiendront de siéger en Chambres réunies pour statuer sur l'arrêt de renvoi. [C. comptes, 8 avril 2019, *Gestion de fait des deniers de la commune d'Épinal (Vosges)*, n° 2019-0723].

Des comptables de fait présumés invoquaient une violation du principe d'impartialité au motif que **la Cour des comptes avait, précédemment à l'instance de gestion de fait, évoqué les faits litigieux dans son rapport public annuel**. On sait que, depuis l'affaire "Labor Métal", le rapport public de la Cour ne doit pas contenir d'insertions qui pourraient laisser à penser que des affaires portées ensuite devant la Cour dans le cadre de ses fonctions juridictionnelles, auraient pu être préjugées à ce stade, portant ainsi atteinte au principe de la présomption d'innocence (CE, ass., 23 févr. 2000, *Labor Métal*, n° 195715 : *Lebon* 83 ; *GAJF*, 6^e éd., n° 12 ; *RFDA* 2000. 435, *concl. Seban* ; *Rev. Trésor* 2000. 682). La jurisprudence ultérieure, toute de finesse et de subtilité, a toutefois considérablement atténué la portée du principe ainsi posé. En effet, le seul fait qu'une affaire ait été relatée dans le rapport public ne suffit pas à caractériser l'existence d'un préjugement dès lors que l'insertion se borne à exposer les faits sans expressément procéder à leur qualification juridique comme constitutifs d'une gestion de fait (C. comptes, ch. réun., avis, 14 juin 2000, *Cne de Nice-Perrin et de la SARL Deltana* : *Rev. Trésor* 2001. 352 ; *RFDA* 2001. 1113. CE, 24 févr. 2003, *Perrin et Deltana*, n° 227945 : *Lebon* 49 ; *Rec. C. comptes* 167 ; *Rev. Trésor* 2004. 139 ; *RFDA* 2004.

815). La même solution a été retenue s'agissant d'un rapport ayant fait état « d'irrégularités financières dans l'emploi des subventions de l'État » à la charge d'une association, donné une description des principales irrégularités commises et indiqué qu'une procédure de gestion de fait a été ouverte, sans porter aucune appréciation sur la gravité des faits et l'imputation personnelle des responsabilités (CE, 10 mai 2004, *Chavanat*, n° 251090 : *Lebon* T. 642 ; *Rec. C. comptes* 2004. 145 ; *Rev. Trésor* 2006. 150 ; *RFDA* 2005. 660. C. comptes, 25 sept. 2006, *Caisse de crédit municipal de Lyon* : *Rec. C. comptes* 25 ; *Rev. Trésor* 2007. 505 ; *AJDA* 2007. 1346). En l'espèce, la Cour relève que le rapport public indiquait que « l'établissement a confié sans base légale à ses avocats le recouvrement des décisions de justice. Il compte régulariser pour l'avenir le dispositif par une convention de mandat, de manière discutable et sans même procéder au préalable à un inventaire de ses créances en croisant les états transmis par les avocats avec les fichiers contentieux ». Selon la Cour, seul un paragraphe évoquait en cinq lignes la question du recouvrement des créances sur décisions de justice, ce qui ne peut être considéré comme une relation particulièrement circonstanciée d'une affaire complexe ; ce paragraphe n'évoquait pas d'éventuelles conséquences dommageables du dispositif critiqué et ne contenait aucune appréciation sur la gravité des faits et l'ampleur des sommes en cause. Enfin les auteurs des irrégularités présumées n'étaient ni nommés ni facilement identifiables. Aucune violation du principe d'impartialité ne peut ainsi être constatée. Dont acte. [C. comptes, 12 avril 2019, *Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM)*, n° 2019-812].

Monopole des poursuites

L'enclenchement de la procédure contentieuse de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable est **subordonné à une décision du représentant du ministère public**, prenant la forme d'un réquisitoire. Dans ce cadre organisé dans le respect des exigences d'un procès équitable et du caractère contradictoire de la procédure, le juge des comptes ne peut statuer que sur les éléments retenus par le ministère public, éventuellement étendus par un réquisitoire supplétif. Dès lors, un vice qui affecte la régularité de la procédure de jugement quant au périmètre de la saisine doit être relevé d'office par le juge d'appel. En l'espèce, par le jugement entrepris, la chambre régionale des comptes a statué au-delà du réquisitoire du procureur financier, sans disposer d'un réqui-

soitaire supplétif ; elle a ainsi méconnu sa compétence ainsi que le monopole des poursuites dévolu au ministère public. [C. comptes, 28 mars 2019, Commune de Chambéry (Savoie), n° 2019-0767].

Le Conseil d'État a considéré que les dispositions de l'article L. 242-1 CJF, qui n'ont pas déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sont applicables au litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 nov. 1958. Le moyen tiré de ce que ces dispositions, en tant qu'elles instituent au profit du ministère public près les juridictions financières un monopole des poursuites et font ainsi obstacle à ce qu'une collectivité publique puisse contester devant l'une de ces juridictions les manquements du comptable lui ayant causé un préjudice lorsque de tels manquements n'ont pas été visés dans le réquisitoire du ministère public, portent atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par la Constitution, protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux. Par suite, il y a lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité invoquée. [CE, 10 mai 2019, Commune de Sainte-Rose, n° 424115].

Le Conseil constitutionnel a validé le monopole des poursuites confié au ministère public alors même qu'il était soutenu que les dispositions du CJF porteraient une atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense en interdisant aux collectivités territoriales victimes d'une erreur du comptable public de soumettre au jugement des CRC d'autres griefs que ceux retenus par le ministère public, les privant ainsi de toute possibilité d'exercer un recours auprès des juridictions financières pour obtenir l'indemnisation de leur préjudice. Le Conseil considère que l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963 instaure, dans l'intérêt de l'ordre public financier, un régime spécial de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics devant les juridictions financières, dès lors qu'est constaté un déficit, une recette non recouvrée ou une dépense irrégulièrement payée. Même si ce régime spécial de responsabilité des comptables publics peut conduire à l'indemnisation des préjudices subis par les collectivités publiques, son objet principal est, dans l'intérêt de l'ordre public financier, de garantir la régularité des comptes publics. Au vu de cet objet, il était loisible au législateur de confier au ministère public près les juridictions financières un monopole des poursuites en la matière. En

outre, le législateur a expressément prévu à l'art. 60 de la loi du 23 févr. 1963 que ce régime spécial de responsabilité n'est pas exclusif de la responsabilité des mêmes comptables attachée à leur qualité d'agent public. Dès lors, les collectivités publiques victimes d'une faute du comptable ont la possibilité, si le ministère public près les juridictions financières n'a pas entendu saisir la chambre régionale des comptes de cette faute et de toutes ses conséquences, d'agir en responsabilité, selon les voies du droit commun, contre l'État ou contre le comptable lui-même. [Cons. const. 5 juill. 2019, n° 2019-795 QPC].

Motivation des jugements et arrêts

Le jugement entrepris ne rappelle pas les observations des parties ; en l'état, il n'est donc pas possible de savoir si leurs arguments ont ou non été pris en compte. Même si certains motifs peuvent être considérés comme se rattachant à certains des arguments invoqués à charge ou à décharge, il n'est pas dit pourquoi d'autres n'ont pas été évoqués ; ce faisant, les dispositions de l'art. R. 242-13 CJF relatives à la rédaction des jugements n'ont pas été respectées. [C. comptes, 14 févr. 2019, Syndicat mixte de l'Orchestre national des Pays de la Loire (ONPL) - Angers (Maine-et-Loire), n° 2019-0214]. V. déjà C. comptes, 14 déc. 2017, Hôpital local de Marines, n° 2017-3762 : *Gestion et fin. publ.* 2018, n° 4, p. 159.

Observations des Chambres régionales des comptes

La procédure contradictoire prévue à l'art. L. 241-1 en cas de demande de rectification des observations d'une CRC sur la gestion d'une collectivité territoriale, a été déterminée avec précision par le pouvoir réglementaire, dans l'intérêt des personnes mises en cause, selon les modalités détaillées par les dispositions de l'art. R. 241-31, dans sa rédaction applicable au litige. Ces modalités, qui permettent aux personnes concernées, ayant pris connaissance des passages du rapport d'observations définitives les concernant, de présenter leurs observations et leurs demandes de rectification par écrit, puis oralement lors d'une audition par la CRC, satisfont entièrement, s'agissant d'une décision non juridictionnelle, aux exigences du caractère contradictoire de la procédure, quand bien même, hormis le droit d'accès prévu par l'article R. 241-13 au stade des observations provisoires, le demandeur n'a pas accès à l'intégralité du dossier au vu duquel la CRC se pro-

nonce sur sa demande, en particulier à la réponse des personnes auxquelles elle a été communiquée par la CRC. Le caractère contradictoire de la procédure en cause ne saurait, par ailleurs, impliquer la communication au demandeur du rapport du magistrat instruisant sa demande ou des conclusions du procureur financier. [CE, 24 avril 2019, n° 409270 : AJDA 2019-908].

Office du juge

Dès lors que les créances litigieuses sont trouvées prescrites au cours d'exercices non poursuivis par le réquisitoire et pour lesquels les comptables alors en poste sont aujourd'hui déchargés du fait de la loi, il ne peut, en tout état de cause, être reproché au comptable de défaut de diligences de recouvrement ou de mise en recouvrement. [C. comptes, 19 mars 2019, Direction des finances publiques (DFIP) de Nouvelle-Calédonie, n° 2019-0598].

Publicité des audiences

Le principe de publicité des audiences devant les CRC est posé par l'art. L. 242-4 CJF ; dès lors qu'il n'est pas contesté que l'accès à la salle d'audience est resté possible pendant toute la durée de l'audience, celle-ci est bien demeurée publique alors même que la porte de la salle au cours de l'audience a été fermée en raison de bruits provenant de l'extérieur de la chambre. [C. comptes, 18 avril 2019, Centre hospitalier du Haut-Anjou - Château-Gontier (Mayenne), n° 2019-1037].

Réquisitoire du ministère public

Si le juge est tenu par les charges soulevées dans le réquisitoire, un jugement n'est pas entaché d'irrégularité au seul motif qu'ayant engagé la responsabilité du comptable sur l'un des motifs visés au réquisitoire, a mentionné « au surplus » un autre motif. [C. comptes, 11 avril 2019, Commune de Bar-le-Duc (Meuse), n° 2019-0878].

Le ministère public n'est pas limité, pour les éléments qu'il retient dans son réquisitoire, par ceux relevés par le rapporteur de la phase non contentieuse du jugement des comptes ; il peut poursuivre d'autres présomptions de charge qu'il a lui-même relevées, lorsque leur fait générateur est intervenu au cours d'un exercice soumis au contrôle de la Cour. [C. comptes, 19 avril 2019, Direction départementale des finances publiques (DDFIP) des Hauts-de-Seine (Hauts-de-Seine), n° 2019-1031].

Gestion de fait

Détention ou maniement sans titre

Dans l'affaire ONIAM (V. ci-dessous "Qualification des deniers"), le ministère public avait requis l'ouverture d'une procédure de gestion de fait à l'encontre d'un certain nombre d'avocats chargés par l'établissement public du recouvrement amiable des créances et de recouvrement des recettes sur décision de justice. En effet, six cabinets d'avocat ont été chargés par l'ONIAM de la gestion des contentieux judiciaires par l'intermédiaire de contrats multi-attributaires de prestations juridiques ; après obtention de la décision judiciaire, les avocats obtenaient le paiement des dommages et intérêts et les faisaient encaisser sur leur compte «CARPA» (Caisse des règlements pécuniaires des avocats). La Cour relève que les avocats **n'ont pas la libre disposition des sommes** qu'ils doivent obligatoirement déposer sur leurs comptes CARPA. Les CARPA disposent également de la maîtrise du délai durant lesquelles les sommes transitent sur le compte de chaque avocat et bénéficient des produits financiers des sommes qui y sont temporairement déposées. Ainsi, les avocats n'avaient que la détention matérielle des fonds publics devant être versées à l'ONIAM sans en avoir la libre disposition ; ils n'ont ainsi **joué qu'un rôle passif dans ladite détention** et n'ont ni manié ni détenu de façon irrégulière des fonds publics. [C. comptes, 12 avril 2019, Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), n° 2019-812].

Qualification des deniers

- Fonds détenus par des avocats (CARPA)

Après avoir évoqué les faits, sans violation du principe d'impartialité (V. ci-dessus) dans son rapport public 2017, la Cour a rendu une décision de non-lieu à gestion de fait dans une affaire complexe qui posait, une nouvelle fois, la **question de la qualification des deniers en cause**. Pour résumer les faits, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), établissement public administratif doté d'un comptable public, est chargé de participer à l'indemnisation des victimes d'accidents médicaux sans faute ou de médicaments spécifiques et de se substituer aux tiers responsables et aux assureurs en cas d'accident médical fautif. En indemnisant la victime, l'ONIAM est subrogé dans ses droits à l'encontre du responsable et de son assureur. A partir

de 2007, l'ONIAM a décidé de mettre en place une proposition de régularisation amiable en cas de substitution à un seul acteur de santé afin d'éviter d'engager des frais contentieux si l'assureur accepte de rembourser l'Office. En cas de recours, l'ONIAM a confié ces dossiers à des cabinets d'avocats qui le représentent en justice. Six cabinets d'avocats titulaires des marchés de conseil juridique se sont vus confier le recouvrement amiable des créances et de recouvrement des recettes sur décision de justice, les sommes perçues ne devant être reversées dans la caisse du comptable qu'à l'issue de leur recouvrement par les avocats. Le Procureur général, qui avait saisi la Cour de ces faits, faisait grief aux avocats concernés de ne pas rendre compte de leur gestion ni des diligences de recouvrement effectuées, sans qu'aucune relance ne leur soit adressée par l'ONIAM tandis que le directeur juridique n'aurait pu produire à la Cour un inventaire des procédures d'exécution en cours au sein des cabinets et des fonds attendus. Le parquet relevait également que les décisions juridictionnelles qui valent titre exécutoire ne donneraient pas lieu à l'émission par l'ordonnateur d'un titre de recettes en vue de leur enregistrement dans la comptabilité de l'établissement. Les titres de recettes ne seraient émis qu'à la suite de la réception d'un chèque ou d'un virement reçu sur le compte de l'ONIAM ou de la réception d'un courrier de l'avocat annonçant le paiement. Ce titre ne serait pas systématiquement accompagné du jugement correspondant et d'une note d'exécution de ce jugement par le service juridique. Le recouvrement effectué par les avocats omettrait dans certains cas la partie « intérêts à verser à la victime » à recouvrer auprès du responsable de l'accident médical. Enfin, si le titre de recette correspondait en général au chèque ou au montant viré, l'établissement n'aurait pas la garantie du recouvrement de tous ses droits, faute d'un enregistrement préalable en comptabilité et d'un inventaire tenu par les services juridiques ou les cabinets d'avocats. L'ensemble du raisonnement du Parquet reposait sur le fait que, selon lui, les recettes en cause, destinées à l'établissement public, figurant au budget de l'ONIAM, présentaient un caractère public ; il n'existerait donc pas dans la main des avocats de titre légal pour autoriser ce recouvrement et détenir les sommes perçues.

Les gestionnaires de fait présumés soutenaient que lorsque l'ONIAM se retourne contre un assureur défaillant, le quantum de ce qui est susceptible de revenir à l'ONIAM n'est pas connu et qu'à ce stade seul est engagé un contentieux sur les responsabilités de chacun. Le fait que les sommes soient prévues au budget à titre de provision, ne leur confère pas le statut de recettes publiques certaines. Ainsi, avant l'intervention de l'avocat, il n'existerait aucune créance au profit de l'ONIAM et seule l'exécution de la prestation d'assistance juridique permettrait de faire naître la créance. Dès lors, le caractère public des deniers en cause ne serait acquis qu'à compter de l'encaissement des chèques transmis par les avocats de l'ONIAM au titre de l'exécution d'une décision de justice.

Ce raisonnement ne sera pas suivi par la Cour qui estime que l'ONIAM est subrogé à concurrence des sommes versées, dans les droits de la victime contre la personne responsable du dommage ou, le cas échéant, son assureur, dès que son offre est acceptée par la victime et que, dès ce moment, la **créance, née ou à naître de ces droits, est alors « transportée » dans le patrimoine de l'Office** qui devient le créancier de la personne responsable du dommage ou de son assureur. Le Parquet ajoute que « *dès lors qu'une décision passée en force de chose jugée a été rendue au profit de l'ONIAM, la créance correspondante, bien que pesant sur le patrimoine privé du débiteur, est publique* ». [C. comptes, 12 avril 2019, Office national d'indemnisation des accidents médicaux (ONIAM), n° 2019-812].

Cette conclusion laisse toutefois perplexe, au regard des règles qui gouvernent la profession d'avocat, le fonctionnement des CARPA et la jurisprudence qui en a fait application. Pour aller à l'essentiel, c'est le 9^e de l'art. 53 de la loi du 31 déc. 1971 modifiée portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques qui a prévu que « des décrets en Conseil d'État fixent (...) les conditions dans lesquelles les avocats reçoivent des fonds, effets ou valeurs pour le compte de leurs clients, les déposent dans une caisse créée obligatoirement à cette fin par chaque barreau ou en commun par plusieurs barreaux et en effectuent le règlement ». L'art. 236 du décret du 27 nov. 1991 prévoit que les caisses des règlements pécuniaires des avocats sont créées par des délibérations des conseils de l'ordre, tandis que l'art. 237 du même

au domaine public de la Ville de Paris, a constitué une gestion de fait des deniers de la ville ».

Le Conseil d'État retient la position inverse ; il rappelle tout d'abord que « pour déterminer si les recettes perçues par un cocontractant de l'administration sont susceptibles de caractériser une gestion de fait, il appartient au juge des comptes de rechercher si, au regard de l'objet du contrat et de l'action du cocontractant, les recettes que ce dernier perçoit peuvent recevoir la qualification de recettes publiques. Tel est le cas lorsque l'administration a entendu confier à un organisme public ou privé l'encaissement de produits ou de revenus correspondant à la fourniture d'un bien ou d'un service par l'administration elle-même, un tel encaissement ne pouvant alors être organisé que dans les conditions prévues par la loi. En revanche, **ne peuvent être qualifiées de recettes publiques les sommes correspondant au produit que le cocontractant tire de son activité propre d'exploitation d'un bien ou d'une prestation de services** ». Au cas d'espèce, le Conseil d'État considère que « si les sommes reçues par la mairie en application des contrats passés avec l'association ont le caractère de recettes publiques, au même titre que celles perçues par la mairie du fait de sa propre

activité de gestion de la même salle, la Cour a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique des faits en estimant que les recettes perçues par l'association « La Ruche du 4 » en contrepartie de son activité propre de location de la salle polyvalente de l'Espace d'Animation des Blancs-Manteaux présentaient le caractère de recettes publiques, sans qu'ait d'incidence à cet égard la question de savoir si (...) la loi autorise l'intervention d'un mandataire, un tel principe ne trouvant pas à s'appliquer aux recettes retirées de son activité propre par un cocontractant de l'administration ». [CE, 26 juin 2019, n° 417386]

Mandats fictifs

On se souvient que le Conseil d'État (n° 410817 du 9 juill. 2018, Gestion et fin. publ. 2018 n° 6 p. 159 ; AJDA 2018. 1856, concl. L. Dutheillet de Lamothe ; JCP A 2018. 644) avait cassé l'arrêt de la Cour du 23 mars 2017 (n° 2017-0389 ; Gestion et fin. publ. 2017 n° 6 p. 158) en considérant que l'article 21 de la loi du 28 nov. 1990 permet aux collectivités territoriales d'attribuer un **logement de fonction** à l'agent occupant un emploi figurant sur une liste arrêtée par l'organe délibérant. « La circonstance que l'agent serait en mesure de se loger par ses propres moyens ne

fait, dès lors, pas obstacle à la concession d'un tel logement. » Si la Cour avait jugé que l'attribution du logement ne présentait pas un caractère précaire, le Conseil d'État avait considéré que le seul fait que le bénéficiaire pourrait se maintenir dans les lieux en qualité de propriétaire n'était pas « de nature à rendre fictive la décision d'attribution d'un logement de fonction ». La haute juridiction avait estimé, enfin, que « les seules circonstances que la SCI bénéficiaire des loyers était transparente, en ce que le bénéficiaire du logement en était le gérant et un des associés, et qu'ainsi les sommes en cause devaient être regardées comme lui étant directement versées, ne pouvaient rendre fictifs les mandats adressés au comptable, dès lors qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que la commune louait effectivement le logement à la SCI, que l'avantage consistant en l'attribution d'un logement de fonctions était subordonné à l'exercice des fonctions par l'intéressé et que la cour n'a pas caractérisé un complément de rémunération irrégulier s'ajoutant à cet avantage ». Statuant sur renvoi après cassation, les Chambres réunies se rangent à la décision du Conseil d'État. [C. comptes, 8 avril 2019, Gestion de fait des deniers de la commune d'Épinal (Vosges), n° 2019-0723].

CDBF

Avantage injustifié à autrui

L'existence d'un avantage injustifié à autrui suppose que l'organisme en cause ait subi un préjudice financier (CDBF, 11 oct. 2013, *Maison de retraite intercom. de Champcevrains*, n° 191 : Gestion et fin. publ. 2016 n° 4 p. 157 ; AJDA 2013. 2547. 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG)*, n° 220-783 : Gestion et fin. publ. 2018, n° 4, p. 162). Ce préjudice doit être avéré, ce qui n'était pas le cas dans la présente espèce. En effet, le fait d'avoir mis fin à des procédures contentieuses (désistement d'appel) sans délibération de la session de la Chambre départementale constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'art. L. 313-4. Cependant, la **perte de chance** résultant de l'abandon de ces procédures n'est pas suffisamment établie pour que le préjudice financier soit constitué. L'infraction n'a pas abouti à conférer un avantage injustifié à autrui (art. L. 313-6). [CDBF, 22 mars 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze*, n° 232-792].

Circonstances

- Aggravantes

Constitue une circonstance aggravante le fait d'être, en quelque sorte, **juge et partie dans la même affaire**. En l'espèce, une Chambre d'agriculture était engagée dans plusieurs procédures contentieuses vis-à-vis d'un syndicat agricole. Ayant été porté à la tête de la Chambre d'agriculture, le président dudit syndicat a décidé de mettre un terme à ces procédures en se désistant de la procédure d'appel ; la Cour considère qu'il s'agit là d'une circonstance aggravante de responsabilité. [CDBF, 22 mars 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze*, n° 232-792].

- Atténuantes

A la différence de la Cour des comptes, la CDBF est fondée à prendre en considération des éléments "subjectifs" pour fixer le montant de l'amende infligée à une personne convaincue d'avoir commis des infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses. La CDBF analyse ainsi le comportement même de la personne poursuivie et atténue, voire

supprimera, la sanction dès lors que le responsable a mis fin aux pratiques litigieuses dès sa nomination (CDBF, 9 sept. 1998, *Méridien SA* : JO 29 déc. p. 19765 ; *Lebon 658* ; *Rev. Trésor 1999. 207*), est intervenu pour faire cesser les irrégularités graves et multiples (CDBF, 27 nov. 1996, *Rapport d'activité 1996 de la CDBF* : *Rev. Trésor 1998. 726*), a contribué à réformer la procédure dans un souci de transparence (CDBF, 5 nov. 1997, *Régie d'avances de la direction du personnel du ministère des affaires étrangères* : JO 16 déc. 1997, p. 18185 ; *Rev. Trésor 1999. 194*) ou a mis en œuvre des tentatives d'amélioration du dispositif interne de contrôle et réaction vigoureuse dès que le justiciable a eu connaissance des irrégularités (CDBF, 22 oct. 2012, *Port autonome de Marseille*, n° 185 : AJDA 2012. 2441 ; Gestion et fin. publ. 2013, n° 5, p. 90). Tel est le cas en l'espèce dès lors que le président de la Chambre d'agriculture en cause a régularisé les opérations dès le contrôle opéré, sur les comptes du comptable public, par la Cour des comptes. [CDBF, 22 mars 2019, *Chambre départementale d'agriculture de la Gironde*, n° 231-770].

La Cour tient également compte des circonstances propres de chaque affaire, adaptant la sanction au contexte ; ainsi a-t-elle retenu au titre de circonstances atténuantes la **situation économique difficile** d'une chambre de commerce du fait de la situation concurrentielle avec d'autres aéroports de la région pour être desservie par des entreprises de transport aérien à bas coût. [CDBF, 4 juill. 2019, **Chambre de commerce et d'industrie de La Rochelle**, n° 235-779].

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

Un organisme public, lorsqu'il attribue une subvention, doit respecter son propre "objet social", c'est-à-dire les missions d'intérêt général pour lesquelles il a été créé. Ainsi, la CDBF relève qu'il n'appartient pas à une Chambre d'agriculture de subventionner des syndicats d'exploitants agricoles sur la base de conventions attributives fixant, de façon très générale, l'objet et les modalités d'intervention des syndicats d'exploitants agricoles intéressés sans identifier d'actions précises. Si ces conventions prévoient l'obligation pour le bénéficiaire d'adresser un compte-rendu annuel détaillé des activités subventionnées, aucun syndicat n'a jamais produit ledit compte-rendu. Ainsi, alors même que l'objet et les modalités d'intervention des syndicats pourraient recouper certaines des missions d'intérêt

général des chambres d'agriculture, les subventions versées en l'espèce doivent être regardées comme ayant contribué au soutien et au fonctionnement de ces organisations syndicales et non à la mise en oeuvre par elles d'actions d'intérêt général agricole. L'infraction aux règles d'exécution des dépenses est ainsi constituée, de même qu'un avantage injustifié à autrui. [CDBF, 22 mars 2019, **Chambre départementale d'agriculture de la Gironde**, n° 231-770. CDBF, 22 mars 2019, **Chambre départementale d'agriculture de la Corrèze**, n° 232-792].

Dans le même esprit, une Agence régionale de santé ne peut mobiliser le Fonds d'intervention régional (FIR) pour financer des actions à l'international dès lors qu'il s'agit d'un instrument visant à financer des dépenses présentant un intérêt en termes de politique de santé publique pour la circonscription régionale dont l'Agence a la charge. [CDBF, 23 avril 2019, **Agence régionale de santé Nouvelle-Aquitaine**, n° 233-808].

On sait que la CDBF n'hésite pas à **requalifier les opérations qui lui sont soumises** aux fins de sanctionner les violations de l'ordre public financier. Ainsi, par exemple, a-t-elle requalifié un versement en subvention alors qu'il avait été considéré par l'organisme en cause comme l'adhésion à une association (CDBF, 13 déc. 2018, **Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme**, n° 226-791 ; *Gestion et fin. publ.* 2019 n° 2 p. 156). En l'espèce, c'est une subvention versée à une association qui dissimule en fait un

contrat de prestations de services, qui aurait donc du faire l'objet d'un marché public avec mise en concurrence ; l'infraction aux règles d'exécution des dépenses est ainsi constituée. [CDBF, 22 mars 2019, **Chambre départementale d'agriculture de la Gironde**, n° 231-770].

Au-delà de la violation de diverses règles du droit des marchés publics, la CDBF se prononce sur l'application des dispositions de l'art. 5 de la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française qui dispose que **les contrats auxquels une personne morale de droit public est partie sont rédigés en langue française**. En l'espèce, les contrats avaient été rédigés en langue anglaise. La CDBF considère que la rédaction des documents contractuels en français par les personnes morales de droit public est une garantie de la bonne exécution des dépenses publiques. Le dernier al. de l'art. 5 de la loi de 1994 prévoit que « Une partie à un contrat conclu en violation du premier alinéa ne pourra se prévaloir d'une disposition en langue étrangère qui porterait préjudice à la partie à laquelle elle est opposée ». La Cour en déduit qu'un contrat rédigé en langue étrangère porte atteinte à la sécurité juridique des relations contractuelles lorsque le contrat est exécuté, même en partie, sur le territoire national et elle estime que la violation de cette disposition est constitutive d'une infraction aux règles d'exécution des dépenses publiques. [CDBF, 4 juill. 2019, **Chambre de commerce et d'industrie de La Rochelle**, n° 235-779]. ■