

## Gestion de fait

### Référé et préjugement d'une gestion de fait

Dans le cadre d'un référé, la Cour des comptes a formulé des observations, en termes de régularité, sur la signature de conventions d'enseignement entre l'IEP d'Aix-en-Provence et des organismes privés ou parapublics, passées dans des conditions irrégulières. Dans sa décision commentée, la Cour des comptes a considéré que les observations formulées par elle dans le cadre du référé concerné l'avaient été « *en des termes généraux, [...] aucune indication n'est donnée quant à la nature des irrégularités et [...] aucune allusion n'est faite à une présomption de gestion de fait des deniers publics* ». La Cour des comptes en conclut que le référé ne constituait en rien un préjugement et qu'en conséquence, elle n'était pas disqualifiée pour statuer sur les suites à donner aux réquisitoires visant, à l'époque des faits, le directeur de l'établissement et un enseignant vacataire <sup>45</sup>.

### Encaissement de recettes publiques

La Cour des comptes rappelle que dans les cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les organismes publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes par un tiers autre que leur comptable public ou un régisseur. En l'espèce, l'IEP d'Aix-en-Provence avait passé une convention avec un centre de formation en vue de la réalisation de prestations de formation continue. Or, au moment des faits, comme le souligne la Cour des comptes, aucune disposition législative n'autorisait l'IEP à conclure un mandat pour la perception desdites recettes, des dispositions en ce sens n'ayant été introduites qu'avec l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises. Une convention conclue antérieurement, ne pouvait donc servir de fondement juridique au maniement par un tiers, des recettes de l'IEP.

En l'espèce, la Cour des comptes prononce toutefois un non-lieu à gestion de fait: en effet, dans son réquisitoire introductif, le ministère public se réfère seulement à l'absence, dans les stipulations de la convention, d'autorisation faite à un tiers de facturer et de percevoir les recettes correspondantes, un grief non fondé en droit <sup>46</sup>.

## Cour de discipline budgétaire et financière

### Justiciables

Les élus locaux (et, en l'espèce, le président d'un conseil départemental) échappent à la compétence de la CDBF à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Il en va de même lorsqu'ils ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale.

À propos du président d'un conseil départemental, par ailleurs président d'une société publique locale, la CDBF reconnaît sa compétence, retenant que le président du

conseil départemental a été désigné président de cette société, non en sa qualité de président du conseil départemental mais en tant que représentant de l'une des collectivités composant la société <sup>47</sup>.

La Fédération française d'athlétisme, association chargée d'une mission de service public, bénéficiant de subventions publiques, est soumise au contrôle de la Cour des comptes en application des dispositions des articles L. 111-6 et L. 133-3 du CJF. Par suite, les présidents et trésoriers successifs de cette fédération sont justiciables de la CDBF. Il en va de même pour celui qui exerce les fonctions de directeur financier de fait <sup>48</sup>.

### Marchés publics

Alors que des paiements ont été réalisés dans le cadre de plusieurs marchés publics, sans « *aucun élément concret et tangible permettant d'établir la réalité du service fait* », les responsabilités du directeur général et du président d'une société publique locales sont engagées <sup>49</sup>.

Le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes au sens des dispositions de l'article L. 313-4 du CJF. Ainsi en va-t-il en cas d'inscription de créances non justifiées (subvention non justifiée par un engagement juridique) et d'insuffisance ou absence de provision, autant d'irrégularités qui ont eu pour effet de majorer artificiellement l'actif et le résultat de la fédération <sup>50</sup>.

Le fait d'avoir consenti un avantage financier à un cocontractant (en l'espèce, à l'occasion d'un contrat de distribution conclu avec une association) consistant notamment en une remise de 90 % sur le prix des prestations techniques réalisées par l'établissement et alors que ce dernier s'est abstenu de collecter et de reverser la TVA, occasionne un préjudice financier à l'établissement et au Trésor public dont sont responsables le directeur général adjoint de l'établissement qui a signé le contrat de distribution et la directrice qui a manqué à son devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance qui s'impose à tout chef d'établissement. Était également poursuivi le chef du pôle commercial de l'établissement qui, s'il n'a pas signé le contrat litigieux, n'en est pas moins à son initiative et a proposé l'application d'un tarif préférentiel. Concernant ce dernier, la CDBF relève toutefois qu'il a déjà été condamné par le juge pénal: « *Compte tenu de la nature des sanctions pénales déjà prononcées et des intérêts sociaux en jeu, la Cour ne pourrait pas sanctionner [celui-ci au titre de l'article L. 313-6 CJF, avantage injustifié procuré à autrui] sans méconnaître le principe non bis in idem.* »

En revanche, il apparaît possible d'engager sa responsabilité sur le fondement des dispositions de l'article L. 313-4 du CJF (irrégularités concernant l'exécution des recettes et dépenses). La CDBF adopte une position identique alors qu'est reproché à ce responsable commercial la signature d'une convention de production alors qu'il ne disposait d'aucune délégation pour conclure cet acte au nom de son administration. Des faits également imputables à la direc-

<sup>45</sup> Comptes 20 octobre 2022, IEP d'Aix-en-Provence, n° 2022-1795.

<sup>46</sup> Comptes 20 octobre 2022, IEP d'Aix-en-Provence, n° 2022-1795.

<sup>47</sup> CDBF 5 juillet 2022, Société publique locale de Mayotte – SPL 976, n° 259-816.

<sup>48</sup> CDBF 7 novembre 2022, Fédération française d'athlétisme, n° 262-847.

<sup>49</sup> CDBF 5 juillet 2022, Société publique locale de Mayotte – SPL 976, n° 259-816.

<sup>50</sup> CDBF 7 novembre 2022, Fédération française d'athlétisme, n° 262-847.

trice de l'établissement qui a, de la même manière, manqué à son devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance qui s'impose à tout chef d'établissement « en ne prenant pas les mesures appropriées pour prévenir les graves irrégularités observées dans le service commercial et qui ont conduit à la signature de ce contrat irrégulier ».

En l'espèce, pour l'ensemble des faits reprochés, le responsable commercial avait été condamné par le juge pénal à une peine d'emprisonnement de dix mois avec sursis et au paiement d'une amende de 10 000 €<sup>51</sup>.

Les modifications apportées aux sous-critères de sélection des entreprises candidates à un contrat de nettoyage et d'entretien de locaux et vitrerie, après le dépôt des offres, ont eu pour effet d'évincer l'une des sociétés candidates, alors que celle-ci aurait pu apparaître comme la moins disante sans cette modification. La CDBF retient que ces modifications ont porté atteinte au principe de la transparence des procédures et d'égal accès des candidats à la commande publique et constituent une irrégularité au regard des règles de gestion applicables à l'établissement public<sup>52</sup>.

La responsabilité du comptable public d'un établissement public avait été engagée pour ne pas avoir suspendu le paiement du solde d'un marché alors que les pénalités de retard n'avaient pas été appliquées sur l'un des lots litigieux. Il avait été mis en débet pour plus de 35 000 €. Pour ces mêmes faits, la CDBF y voit une infraction au sens de l'article L. 313-4 du CJF (exécution des recettes et dépenses) et un avantage injustifié accordé par l'établissement à son cocontractant entraînant un préjudice financier au détriment du premier<sup>53</sup>. Les responsabilités du directeur et du directeur adjoint de l'établissement sont engagées<sup>54</sup>.

### Faute grave de gestion

La CDBF retient la faute grave commise dans la gestion d'une société publique locale alors que les travaux réalisés par cette dernière « sont restés très limités sur la période » et qu'aucun des projets envisagés « n'a dépassé le stade des études préalables »; et en raison de l'absence des compétences nécessaires en interne – les recrutements se sont avérés inadaptés en termes de qualification et d'expérience, ce qui n'a pas permis à la société d'accomplir en propre ses missions, « la conduisant à contracter avec des prestataires proposant des services dans les différents domaines correspondant aux missions de la société et sans que le recours à ces prestataires ne trouve d'évidentes concrétisations ». Sur la période examinée, la CDBF pouvait ainsi constater que l'absence totale de réalisation de chiffres d'affaires avait conduit la Société publique locale à consommer l'intégralité des subventions versées par le département, soit 1,5 million d'euros. La CDBF déduit de « l'ensemble des faits rapportés [...], qui témoignent de graves insuffisances dans l'organisation de la SPL, de dysfonctionnements importants dans l'exécution de ses missions et dans le contrôle exercé sur elle, ont ainsi porté gravement atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant de

s'assurer de la préservation des intérêts patrimoniaux de la société. Ils ont également « porté atteinte de façon notable aux intérêts des collectivités territoriales, en particulier du département de Mayotte, qui a entièrement financé la SPL à travers des subventions, la société étant totalement dépourvue de ressources propres »<sup>55</sup>.

### INPI

L'examen de la gestion de l'INPI avait suscité, devant les juges financiers, un contentieux inattendu opposant la Cour des comptes à la Cour de discipline budgétaire et financière. Un point en particulier, avait retenu l'attention : la CDBF avait renoncé à engager la responsabilité du directeur général de cet institut, au motif que l'agent comptable ayant déjà été mis en débet pour ces mêmes faits, il ne pouvait plus être retenu de préjudice financier au détriment de l'INPI.

La CDBF a, en effet, la possibilité de sanctionner tout administrateur à raison de l'avantage injustifié qu'il pourrait consentir à autrui, dès lors que cet avantage a causé un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé<sup>56</sup>.

À l'occasion de l'examen des comptes de cet institut, la Cour des comptes avait prononcé un débet à l'encontre de l'agent comptable à raison des irrégularités constatées dans le règlement de frais d'hébergement et de repas<sup>57</sup>. Trois ans plus tard, pour les mêmes faits, la CDBF avait renoncé à mettre en cause la responsabilité du directeur général de ce même établissement, au motif que l'agent comptable ayant été mis en débet, il n'y avait plus de préjudice à réparer<sup>58</sup>.

La motivation retenue par la CDBF ne pouvait qu'étonner<sup>59</sup>. Il apparaissait, en effet, particulier, de considérer que l'ordonnateur ne pouvait être reconnu responsable d'irrégularités à la réalisation desquelles il avait largement contribué, en s'appuyant sur le fait que l'agent comptable, précédemment condamné pour ces mêmes faits, avait déjà endossé la responsabilité financière de l'irrégularité constatée en raison du débet prononcé à son encontre. Rappelons que le débet conduit l'agent condamné à rembourser dans la caisse publique, les sommes qui en ont été irrégulièrement extraites.

Très logiquement, le parquet près la Cour des comptes a saisi le Conseil d'État, juge de cassation des arrêts rendus par la CDBF. Sa décision était attendue. En décembre 2021, la Haute juridiction administrative a fait le choix, sur ce point de l'affaire, de casser la décision de la CDBF et de renvoyer à cette dernière, le soin de se prononcer de nouveau sur le fond de l'affaire<sup>60</sup>.

C'est ce qu'a fait la CDBF avec sa décision du 27 juillet dernier<sup>61</sup>. En pratique, la décision aboutit au même résultat : aucune amende n'est prononcée à l'encontre du directeur général de cet institut. Mais, bien évidemment, la motivation ne pouvait être la même et, sur ce point, la CDBF a opéré une pirouette des plus habiles, en considérant que s'il y avait bien des irrégularités à reprocher à l'administrateur,

<sup>51</sup> CDBF 23 novembre 2022, *Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)*, n° 263-796.

<sup>52</sup> CDBF 23 novembre 2022, *Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)*, n° 263-796.

<sup>53</sup> Article L. 313-6 du CJF.

<sup>54</sup> CDBF 23 novembre 2022, *Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)*, n° 263-796.

<sup>55</sup> CDBF 5 juillet 2022, *Société publique locale de Mayotte – SPL 976*, n° 259-816.

<sup>56</sup> Article L. 313-6 du CJF.

<sup>57</sup> Ccomptes 27 octobre 2017, *INPI*, n° S 2017-3317.

<sup>58</sup> CDBF 23 janvier 2020, n° 239-802.

<sup>59</sup> AJDA 2020.1402.

<sup>60</sup> CE 20 décembre 2021, n° 439665.

<sup>61</sup> CDBF 27 juillet 2022, n° 260-802 II.

il était possible de le dispenser de peine et donc de ne pas prononcer d'amende, en raison de la modicité des sommes en jeu...

### Prise en compte des circonstances

Alors que des irrégularités graves ont été commises à l'occasion de l'achat de prestations de formation, la CDBF retient « que les griefs reprochés se [sont] produits dans une période marquée par une restructuration importante du réseau des chambres de commerce et d'industrie » et « que des mesures correctrices [ont] été adoptées [...] pour assurer la régularité des procédures » comme des circonstances atténuantes de la responsabilité des personnes renvoyées devant elle. Le montant de l'amende est limité à 300 €<sup>62</sup>.

Alors que la sincérité des comptes de l'établissement a été altérée par des écritures comptables erronées ou omises, la CDBF retient, à propos du président et du trésorier de la fédération sportive, que le fait qu'ils aient hérité d'une pratique comptable établie par leurs prédécesseurs et alors qu'ils ont procédé aux régularisations comptables des écritures litigieuses, constituent une circonstance atténuante de leurs responsabilités. En revanche, le fait que le commissaire aux comptes ait certifié sans réserve les comptes annuels de la fédération et qu'il ait validé les différentes écritures irrégulières ne saurait constituer une circonstance exonératoire de la responsabilité de ses dirigeants qui sont, conformément à leurs obligations légales, responsables des comptes. Il constitue, toutefois, une circonstance atténuante de responsabilité d'autant plus alors qu'ils ont exercé leurs fonctions à titre bénévole<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> CDBF 6 octobre 2022, *Chambre de commerce et d'industrie territoriale du Cantal*, n° 261-864.

<sup>63</sup> CDBF 7 novembre 2022, *Fédération française d'athlétisme*, n° 262-847.

### QPC et nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

La CDBF a été saisie d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) concernant les articles 29 et 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022, relatifs à son entrée en vigueur. L'article 29 établit que les dispositions de l'ordonnance sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023; le précédent régime demeure applicable aux opérations ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de leur responsabilité notifié avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, lorsque le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné. S'agissant de l'article 30, il est prévu que les affaires ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public devant les chambres régionales des comptes à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes, tandis que le 2<sup>e</sup> alinéa de ce même article indique que les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la CDBF à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance sont transmises à la Cour des comptes. La CDBF a notamment considéré que le moyen tiré de ce qu'elles porteraient atteinte au principe de nécessité des délits et des peines garantis par la Constitution et prévu à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, au motif qu'elles excluent l'application immédiate aux faits commis avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance des dispositions des lois répressives plus douces prévues par le CJF, ne peut être regardé comme dépourvu de caractère sérieux. La question est renvoyée au Conseil d'État<sup>64</sup>. ■

**Stéphanie DAMAREY**  
Professeure agrégée de Droit public  
Université de Lille

<sup>64</sup> CDBF 24 novembre 2022, *Régie régionale des transports des Landes (QPC)*, n° 264-865.

# Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

**Commentaire du Décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et portant diverses dispositions relatives aux comptables publics**

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 a mis en place un nouveau régime de responsabilité financière pour les gestionnaires publics, un décret d'application était attendu, il a été publié au JO du 23 décembre 2022.

Très logiquement, le décret emporte abrogation des dispositions réglementaires relatives au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et met en place le nouveau cadre juridique en fonction duquel ils vont exercer leurs compétences.

Le décret apporte également un éclairage sur les modalités de signalement par le comptable, des fautes graves susceptibles d'occasionner un préjudice financier significatif<sup>1</sup>. Sont également précisées les conditions de production des comptes et pièces justificatives, ainsi que celles de prise en charge par l'État des déficits de caisse publique.

## L'exercice de la fonction comptable

Manifestation du particularisme de la fonction comptable, la prestation de serment à laquelle tout comptable public est soumis : ils sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions avec probité et fidélité et de se conformer exactement aux lois et règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité et le bon emploi des fonds publics. Cette prestation de serment, qui a lieu lors de l'installation du comptable, pouvait être prononcée devant la juridiction financière ou, selon ce que la loi ou le règlement en avaient décidé, devant une autre autorité compétente.

Le décret du 22 décembre 2022 supprime la solennité qui pouvait entourer cette prestation lorsqu'elle se réalisait devant le juge financier. En effet, désormais, cette prestation aura lieu devant une autorité administrative distinguée selon les postes comptables. Ainsi, pour une bonne partie des comptables de l'État, l'autorité compétente est le directeur général des Finances publiques – tandis que pour les comptables subordonnés des services déconcentrés de la DGFiP, la prestation de serment s'effectuera devant le comptable supérieur. Pour les agents comptables des collectivités territoriales, la prestation de serment s'effectuera devant le directeur départemental des finances publiques et devant le recteur d'académie pour les agents comptables des établissements locaux d'enseignement relevant du ministère de l'Éducation nationale. L'article 14-1 nouveau du GBCEP identifie ainsi, pour chaque cas, l'autorité compétente.

Dans le même temps, le décret emporte suppression de l'obligation de cautionnement et ce en toute logique, alors que désormais les agents comptables ne pourront plus être condamnés à rembourser dans la caisse publique les

sommes manquantes (suppression du débet par l'ordonnance du 23 mars 2022) mais seront sanctionnés au moyen d'une amende dont le maximum pourra atteindre six mois de salaire.

Derrière la suppression du cautionnement se pose, bien sûr, la question du maintien du dispositif d'assurance que les agents comptables pouvaient souscrire pour garantir leurs risques professionnels. On peut interroger son intérêt en considération du risque pour un comptable de voir, désormais, sa responsabilité engagée – à tout le moins, interroger les garanties désormais offertes par les assureurs.

Il faut bien identifier l'ampleur de la tâche qui attend la Cour des comptes. Initialement, et selon le dernier recensement réalisé, 974 organismes relevaient directement de la Cour des comptes au titre de ses compétences juridictionnelles. Il convient, désormais, d'y ajouter les près de 15 000 organismes qui relevaient des chambres régionales des comptes. À ceux là s'ajoutent les organismes soumis à l'apurement administratif – ce dernier étant également supprimé –, ainsi que tous ceux sur lesquels la Cour des comptes a compétence au titre de ses compétences non juridictionnelles ce qui permet, par exemple, d'inclure des organismes privés parce qu'ils reçoivent des fonds publics. Un tel champ d'intervention interroge les capacités mêmes de la Cour des comptes à pouvoir réaliser, dans de bonnes conditions, ce contrôle des comptes publics et conduit à relativiser le risque d'un contrôle réalisé par la Cour des comptes. Mais, bien évidemment, et nous y reviendrons, alors que l'organisme est contrôlé par la Cour des comptes, le risque d'être sanctionné prend une réelle consistance.

Alors que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics a été supprimée, alors que les infractions – strictement envisagées – aux termes desquelles la responsabilité d'un gestionnaire public pourra être engagée ont été repensées et alors que le débet cède la place à une amende limitée dans son quantum, le décret ne pouvait également qu'en tirer les conséquences en supprimant l'obligation de cautionnement mutuel.

S'il n'est plus obligatoire, l'Association française de cautionnement mutuel (AFCM) propose néanmoins à ses adhérents – et même au-delà puisque son offre est également proposée aux ordonnateurs – un cautionnement de l'amende susceptible d'être prononcée à leur encontre. En pratique, il s'agit pour l'association de verser immédiatement à son adhérent le montant de l'amende permettant ainsi de clore le volet répressif de la procédure engagée devant le juge financier ; cette avance devant être remboursée à l'association selon un échéancier adapté à la situation de l'adhérent, d'une durée maximale de six ans et sans intérêts. Le dispositif interroge notamment en considération des dispositions applicables tout à la fois aux domaines bancaire et associatif alors que les conditions d'exercice d'une activité

<sup>1</sup> Article L. 131-7 CJF.

visant à accorder des prêts sans intérêts sont strictement réglementées.

Le décret prévoit également de remplacer les différentes indemnités de caisse et de responsabilité en indemnités de maniement de fonds.

La présentation du texte retient toutefois que «*la mise en place du nouveau régime de responsabilité ne modif[ie] ni le positionnement ni les missions de contrôle des comptables publics et assimilés*» ce qui légitime le maintien d'une indemnité, simplement rebaptisée par le décret en «*indemnités de maniement de fonds*». Le texte renvoie aux arrêtés ministériels le soin d'en préciser le montant.

Une question évidente s'impose : le montant de ces indemnités doit-il demeurer à l'identique de ce que les agents comptables ont pu percevoir dans le cadre du précédent régime de responsabilité ? S'il est énoncé que ce nouveau régime de responsabilité ne modifie par les missions de contrôle des comptables, laissant supposer la possibilité d'un maintien à l'identique, il convient de relativiser le propos. En effet, si les contrôles demeurent, les niveaux de responsabilité ont radicalement changé. Le débet – dont le montant pouvait être relativement élevé – est remplacé par une amende dont le juge financier déterminera le montant lequel ne pourra pas excéder six mois du salaire annuel perçu par le concerné. On comprend que, d'apparence, la fonction comptable devient moins risquée qu'elle ne l'était. D'ailleurs, le cadre général d'exercice de la fonction comptable a évolué en ce sens comme les précédents développements le laissent apparaître lorsqu'il est question de la suppression de la prestation de serment devant le juge financier et de la disparition du cautionnement mutuel.

Une réserve doit toutefois être formulée : si, d'apparence, le risque apparaît moindre, la pratique tend à remettre en cause ce constat. En effet, le débet même d'un montant conséquent n'était finalement que rarement supporté par l'agent comptable : il pouvait bénéficier d'une remise gracieuse qui, en pratique, était quasiment systématiquement accordée tandis que le reste à charge pouvait être prise en charge par l'assurance – sous réserve du paiement de la franchise.

Avec le nouveau régime de responsabilité financière, le débet est remplacé par une amende qui n'est pas assurable ; le pouvoir de remise gracieuse a été, très logiquement, supprimé ; l'amende peut atteindre six mois de salaire du concerné.

On peut donc considérer que si les cas d'engagement de la responsabilité des comptables publics seront, du point de vue de ces derniers, peu fréquents ; ils s'avèreront probablement plus conséquents d'un point de vue financier lorsque le juge financier se prononcera sur leur gestion. La jurisprudence à venir de la Cour des comptes permettra de l'apprécier.

Pour en terminer avec les essentiels contenus dans ce décret en lien avec la fonction comptable, il convient de relever que la possibilité pour le comptable d'émettre des réserves à son entrée en fonction disparaît.

## Le signalement de faute grave ayant occasionné un préjudice financier significatif

Le décret précise les modalités de mise en œuvre de l'article L. 131-7 du code des juridictions financières, lequel prévoit la possibilité pour le comptable de signaler à l'ordonnateur des faits susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L. 131-9, c'est-à-dire une faute grave ayant occasionné un préjudice financier significatif.

Il est ainsi prévu que l'ordonnateur, à qui ont été signalés des faits ne motivant pas une suspension de paiement mais susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L. 131-9 du CJF, informe le comptable public à l'origine de ce signalement, des suites qu'il donne à ce dernier – selon des modalités définies par arrêté du ministre chargé du budget.

Nous pouvions valablement nous interroger sur la portée de cette disposition alors que le texte de l'ordonnance de mars 2022, prévoit une simple possibilité pour l'agent comptable de signaler les fautes graves détectées. Interrogation également alors que cette même disposition est répertoriée dans le chapitre consacré aux justiciables.

Le décret ne permet pas d'en apprécier toutes les implications possibles. Sur un autre aspect, il entreprend de fixer le rôle de l'ordonnateur à qui ont été signalés de tels faits – dès lors que ceux-ci ne motivent pas une suspension de paiement. Il revient à l'ordonnateur d'informer le comptable des suites données à ce signalement.

Seules sont concernées par ces dispositions réglementaires, les opérations de paiement pour lesquelles l'agent comptable n'aura pas pu faire usage des pouvoirs qu'il détient, dans le cadre des contrôles qu'il est tenu d'exercer, en matière d'exécution des opérations de paiement.

Ces précisions ne remettent donc pas en cause le rôle du comptable en matière de dépenses – *a fortiori* en matière de recettes. Il demeure responsable à raison des contrôles qu'il est tenu d'exercer sur ces opérations budgétaires – sous réserve, en matière de dépenses, de l'utilisation que l'ordonnateur pourrait faire de son pouvoir de réquisition.

## Conditions de production des comptes et pièces justificatives

Le décret procède à la suppression de la transmission automatique des comptes et des pièces justificatives à la Cour des comptes et aux CRC. Le décret précise les conditions de production des comptes et des pièces justificatives, ainsi que les modalités de conservation et d'archivage. Ainsi, le nouvel article R. 131-2 du CJF précise que les comptes des comptables publics ainsi que les pièces requises sont produits annuellement dans les conditions fixées par le décret GBCP du 7 novembre 2012. Ils doivent être conformes aux principes d'exhaustivité, d'intangibilité et d'intégrité.

L'obligation de reddition des comptes est remplacée par une obligation de production de ces derniers selon des délais distingués en fonction de l'entité administrative concernée. Ainsi, pour les comptes des comptables principaux de l'État, ce délai est fixé au 30 juin de l'année suivant celle au titre de laquelle les comptes sont établis (art. 32). Ce délai est fixé au 31 décembre qui suit la clôture de l'exercice auquel ils se rapportent pour les comptes des collectivités et établis-

sements du secteur public local (art. 59). Il se décompte à partir de l'arrêt du compte financier par l'organe délibérant pour les opérateurs de l'État (art. 32).

Ces comptes et les pièces justificatives afférentes doivent être rendues accessibles aux juridictions financières dans des conditions leur permettant d'exercer leurs missions.

Le décret précise que ces comptes et pièces sont accessibles sur une plateforme d'archivage électronique, sur une application informatique ou, à défaut, sur support papier<sup>2</sup>.

Lorsque ces comptes et pièces sont dématérialisés – ce qui résulte de l'archivage *via* une plateforme ou une application informatique –, ils doivent être conservés par les personnes soumises au contrôle du juge financier jusqu'au 31 décembre de la cinquième année suivant la date d'exécution des opérations concernées.

Là également, le dispositif interroge les voies et moyens en fonction desquels le juge des comptes pourra disposer d'une information financière suffisante, à tout le moins à l'identique des informations dont il pouvait disposer alors que les comptables étaient tenus par une obligation annuelle de reddition des comptes. Là également, la pratique à venir méritera d'être appréciée afin de s'assurer que le juge financier est bien en mesure de remplir son office.

## Conditions de prise en charge des déficits de caisse publique

Le décret précise également les conditions de prise en charge des déficits résultant exclusivement des fautes ou des erreurs commises par des comptables publics de l'État. Afin de circonscrire le champ d'application de ces dispositions, la notion de « *comptables publics de l'État* » est définie<sup>3</sup>. Sont notamment ciblés les postes comptables des collectivités territoriales, établissements publics de santé, établissements publics locaux d'enseignement, etc.

De même, la notion de déficit pouvant être pris en charge par l'État est limitée aux insuffisances en monnaie ou en valeur dans la caisse publique résultant d'une perte de valeur, d'une erreur de caisse voire de manœuvres frauduleuses et à la condition qu'elle soit exclusivement imputable au comptable ou à l'un de ses agents<sup>4</sup>. En effet, dans l'hypothèse où ces derniers seraient condamnés conjointement avec un ou des gestionnaires publics de l'organisme public auquel ils sont rattachés, la prise en charge du déficit ne saurait être intégrale. Dans ces cas, l'État prendra en charge partiellement ces déficits en fonction du *quantum* de la responsabilité du comptable telle qu'elle résulte de la décision du juge financier, voire du juge de cassation.

Ceci laisse supposer l'importance du dispositif retenu par le juge financier en matière de répartition des responsabilités entre les différents gestionnaires publics impliqués. L'ordonnance laissait déjà supposer l'importance de cette répartition dans la détermination des niveaux de responsabilité et du montant de l'amende qui, rappelons-le, a vocation à être individualisée et proportionnée en fonction de la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées et le cas échéant à l'importance du préjudice causé

à l'organisme concerné<sup>5</sup>. Le décret y ajoute une dimension supplémentaire par la fixation du *quantum* de la responsabilité du comptable dans les cas de responsabilité partagée avec l'ordonnateur, voire avec d'autres encore plus ou moins impliqués dans les infractions constatées.

La pratique du juge financier quant à la fixation du montant de l'amende va retenir toute l'attention dans l'analyse de la jurisprudence à venir. Alors que le juge financier est autorisé à moduler ce montant en tenant compte d'éléments contextuels, c'est bien évidemment cette pratique qui donnera à ce nouveau régime de responsabilité financière toute son effectivité. Le risque est probablement celui d'une jurisprudence trop sévère avec des amendes d'un montant élevé, ce qui porterait atteinte au « moral des troupes » et pourrait conduire certains à renoncer aux responsabilités administratives.

Là également, une nuance peut être apportée d'emblée en considération de la jurisprudence qui a été celle de la Cour de discipline budgétaire et financière à l'égard des administrateurs : longtemps, cette dernière a prononcé des amendes de montants estimés insuffisants pour emporter de véritables conséquences sur les pratiques d'emploi des fonds publics. Cela lui avait été reproché. La CDBF avait entendu y remédier : sur ces dernières années, elle avait enclenché une dynamique intéressante, n'hésitant plus à sanctionner à juste mesure, certaines irrégularités particulièrement inacceptables<sup>6</sup> – tout en maintenant des montants modérés pour l'essentiel de ses décisions en considération des éléments de contexte justifiant qu'une amende soit prononcée mais sans imaginer qu'elle apparaisse disproportionnée par rapport aux responsabilités exercées. Ce renouveau jurisprudentiel, s'il se trouvait confirmé au travers de la jurisprudence de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, favoriserait la mise en œuvre de ce nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. ■

**Stéphanie DAMAREY**  
Professeure agrégée de Droit public  
Université de Lille

<sup>2</sup> Article R. 131-2-1 du C.J.F.

<sup>3</sup> Article 173-1 nouveau du GBCP.

<sup>4</sup> Article 173-2 nouveau du GBCP.

<sup>5</sup> Article L. 131-16 du C.J.F.

<sup>6</sup> Chronique Jurisprudence financière, BJCL juillet 2021.

## Le nouveau schéma contentieux financier

### Commentaire du Décret n° 2022-1604 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 a mis en place un nouveau régime de responsabilité financière pour les gestionnaires publics et modifié, dans le même temps, le schéma contentieux en fonction duquel ces derniers seront jugés.

Pour rappel, cette ordonnance emportait disparition de la Cour de discipline budgétaire et financière, suppression des compétences juridictionnelles des chambres régionales des comptes et création d'une Cour d'appel financière.

Le décret n° 2022-1604 apporte de premières précisions sur la composition de la chambre du contentieux, composée à parité, de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes. Affectés à cette chambre sur décision du Premier président, ils ne peuvent y exercer plus de sept années – sauf pour raisons de service. Dans ce cas, ils peuvent être maintenus au sein de la chambre du contentieux pour une période maximale de deux ans<sup>1</sup>.

La chambre du contentieux ne peut délibérer si le nombre de ses membres présents est inférieur à six. Au sein de chaque section qui compose la chambre du contentieux (dont le nombre est arrêté par le Premier président sur proposition du président de la chambre du contentieux), la délibération suppose la présence de trois de ses membres<sup>2</sup>.

Précisant utilement le cadre juridique de l'instruction des affaires (réquisitoire introductif, désignation du magistrat chargé de l'instruction, rôle du ministère public, modalités de récusation d'un magistrat financière, etc.), le décret rappelle :

que la durée de l'instruction ne peut excéder un délai raisonnable au regard de la gravité des faits reprochés à la personne mise en cause, de la complexité des investigations nécessaires à la manifestation de la vérité et de l'exercice des droits de la défense<sup>3</sup> ;

qu'il revient au magistrat chargé de l'instruction de clôturer cette dernière au moyen d'une ordonnance de règlement dans laquelle il présente les résultats de ses investigations, en mentionnant les éléments à charge et à décharge ainsi que ses propositions de suite à leur donner<sup>4</sup> ;

qu'il revient au ministère public de décider des suites à donner (renvoi de l'affaire devant la chambre du contentieux ; complément d'instruction ou classement de l'affaire) dans un délai de trois mois<sup>5</sup>.

Sur le déroulé de la procédure de jugement, le décret reprend le cadre classique de la tenue des audiences, du rôle des témoins et du délibéré.

Pour rappel, une personne renvoyée devant la chambre du contentieux peut demander à être dispensée de se présenter en personne à l'audience et y être représentée par un avocat<sup>6</sup>. Le décret permet également, lorsque des personnes renvoyées devant la chambre du contentieux (cela vaut également pour les témoins) ne peuvent se rendre à l'audience publique, au président de la formation de jugement de les autoriser à y assister par un moyen de communication audiovisuelle permettant de s'assurer de leur identité et garantissant la qualité de la transmission ainsi que la confidentialité des échanges avec leurs avocats<sup>7</sup>.

Mais très logiquement, une personne qui a été régulièrement convoquée, qui n'a pas comparu en personne à l'audience et qui n'a pas demandé à s'y faire représenter par son avocat, peut régulièrement être jugée par la formation de jugement<sup>8</sup>.

Le décret permet également de sanctionner d'une amende dont le montant peut atteindre 10 000 €, les personnes renvoyées et les témoins qui ne répondent pas aux convocations qui leur sont adressées<sup>9</sup>.

Il est rappelé aux personnes assistant à l'audience qu'elles sont tenues d'observer une attitude digne et de garder le respect dû à la justice. Il leur est interdit de parler sans y avoir été invitées, de donner des signes d'approbation ou de désapprobation ou de causer quelque désordre que ce soit<sup>10</sup>.

Le cadre juridique du délibéré reprend les essentiels de la matière : délibéré hors la présence du magistrat chargé de l'instruction et du ministère public, intervention du réviseur, décision prise à la majorité des voix (étant précisé que l'opinion de chacun des magistrats est recueillie par le président, dans l'ordre inverse de leur ancienneté), arrêt motivé<sup>11</sup>.

Précisons qu'au terme de cette procédure de jugement, la Cour des comptes – alors même qu'elle intervient en première instance – rend des arrêts<sup>12</sup>.

S'agissant de la Cour d'appel financière, rappelons que sa mixité (composée à la fois de membres du Conseil d'État et de magistrats de la Cour des comptes) a été établie par l'ordonnance du 23 mars 2022 laquelle impose la présence de quatre conseillers d'État et de quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes. S'y ajoutent deux personnalités qualifiées justifiant d'une expérience supérieure à dix ans dans le domaine de la gestion publique<sup>13</sup>. Elle ne peut valablement délibérer que si au moins six des membres de la formation

<sup>1</sup> Article R. 112-24 du CJF.

<sup>2</sup> Article R. 112-43 du CJF.

<sup>3</sup> Article R. 142-2-11 du CJF.

<sup>4</sup> Article R. 142-2-12 du CJF.

<sup>5</sup> Article R. 142-2-13 du CJF.

<sup>6</sup> Article R. 142-3-2 du CJF.

<sup>7</sup> Article R. 142-3-4 du CJF.

<sup>8</sup> Article R. 142-3-2 du CJF.

<sup>9</sup> Article R. 142-3-4 du CJF.

<sup>10</sup> Article R. 142-3-10 du CJF.

<sup>11</sup> Articles R. 142-3-12 et s. du CJF.

<sup>12</sup> Articles R. 142-3-13 et s. du CJF.

<sup>13</sup> Article L. 311-2 du CJF.

de jugement sont présents, dont au moins un membre du Conseil d'État et un magistrat de la Cour des comptes<sup>14</sup>. Une exigence que l'on retrouve lorsque la Cour d'appel financière statue en chambre<sup>15</sup> – dans cette formation, elle ne peut alors valablement délibérer que si au moins trois des membres de sa formation de jugement sont présents, dont au moins un membre du Conseil d'État et un magistrat de la Cour des comptes<sup>16</sup>.

Lui sont également transposées les dispositions relatives à l'instruction et au jugement des affaires dont il est fait appel<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Article R. 311-11 du CJF.

<sup>15</sup> Article R. 311-5 CJF.

<sup>16</sup> Article R. 311-11 du CJF.

<sup>17</sup> Articles R. 321-1 et s. du CJF.

Les arrêts rendus par la Cour d'appel financière peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État<sup>18</sup>. ■

**Stéphanie DAMAREY**  
**Professeure agrégée de Droit public**  
**Université de Lille**

---

<sup>18</sup> Article R. 331-1 du CJF.