Cour d'appel financière

PREMIÈRE CHAMBRE

Arrêt n° 2025-03

Audience publique du 4 avril 2025

Prononcé du 16 avril 2025

RÉGIE GAZÉLEC DE PÉRONNE (SOMME)

Affaire n° CAF-2024-02

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Au nom du peuple français

LA COUR D'APPEL FINANCIÈRE,
siégeant en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

La chambre régionale des comptes Hauts-de-France a déféré le 27 septembre 2021 au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, des faits laissant présumer des irrégularités dans la gestion de la régie Gazélec de Péronne (Somme).

Par un réquisitoire introductif du 2 février 2022, le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière a saisi cette juridiction de cette affaire.

Par un réquisitoire supplétif du 23 février 2023, le procureur général de la Cour des comptes a saisi le président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

Par une décision de renvoi du 11 janvier 2024, le procureur général a renvoyé MM. X et Y, mis en cause par deux ordonnances du magistrat chargé de l'instruction, en date du 24 avril 2023, devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

Par un arrêt n° S-2024-0943 du 25 juin 2024, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a condamné M. X, directeur de la régie Gazélec de Péronne, à une amende de 4 000 euros et M. Y, en sa qualité d'agent comptable de cette régie, à une amende de 3 000 euros.

Procédure devant la Cour d'appel financière

Par une requête enregistrée le 23 août 2024, M. Y demande à la Cour d'annuler l'arrêt du 25 juin 2024 en tant qu'il lui a imputé l'infraction définie au 1° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières, qui sanctionne le défaut de production des comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, et qu'il lui a infligé une amende de 3 000 euros.

Il soutient que :

- La chambre du contentieux a commis une erreur de droit en lui imputant des éléments matériels de l'infraction de non-production des comptes ;
- La chambre du contentieux a commis une deuxième erreur de droit dès lors que les manquements relevés dans la production des comptes n'ont eu aucun impact sur la sincérité des comptes ; elle a en outre entaché son arrêt d'insuffisance de motivation, faute d'avoir expliqué en quoi les manquements reprochés à M. Y, envisagés de manière autonome ou cumulée, auraient gravement altéré la sincérité des comptes ;
- L'arrêt attaqué a dénaturé les pièces du dossier et commis par suite une troisième erreur de droit en ignorant la transmission en bonne et due forme, par M. Y, des documents comptables requis par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 à la direction générale des finances publiques ;
- L'arrêt attaqué est entaché d'une quatrième erreur de droit en tant qu'il n'a pas tenu compte de la décharge prononcée à son endroit par la chambre régionale des comptes Hauts-de-France au titre des exercices 2014 à 2018 ;
- A titre subsidiaire, la chambre du contentieux, en fixant le montant de l'amende qu'elle lui a infligée, a violé les principes de personnalisation des sanctions et d'égalité entre les citoyens.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 septembre 2024, le ministère public près la Cour d'appel financière conclut au rejet de la requête et à la confirmation de l'arrêt attaqué en tant qu'il a statué sur le cas de M. Y. Il fait valoir que les moyens soulevés par ce dernier ne sont pas fondés.

Par deux mémoires enregistrés le 25 octobre 2024 et le 26 février 2025, M. Y a présenté des observations en réplique.

Par un nouveau mémoire en défense enregistré le 28 février 2025, le ministère public près la Cour d'appel financière soutient que la chambre du contentieux a statué *infra petita*, que ce moyen est d'ordre public et donc recevable en dehors des délais d'appel incident, et conclut à l'annulation de son arrêt, à l'évocation de l'affaire au fond, au prononcé d'une amende d'un montant de 3 000 euros à l'encontre de M. Y et à la publication de l'arrêt à rendre par la Cour d'appel financière au *Journal officiel* de la République française.

Par un nouveau mémoire en défense enregistré le 11 mars 2025, le ministère public près la Cour d'appel financière soutient que la décharge obtenue par M. Y en ce qui concerne sa responsabilité personnelle et pécuniaire est sans effet sur l'existence d'infractions financières, y compris le défaut de production des comptes.

Par un nouveau mémoire en réplique enregistré le 28 mars 2025, M. Y réitère ses précédentes conclusions, par les mêmes moyens, et soutient, en outre, que l'article L. 313-4 du

code des juridictions financières, sur le fondement duquel le défaut de production des comptes était punissable à la date des faits, imposait que l'infraction altère la sincérité des comptes.

Vu les pièces de la procédure de première instance ;

Vu l'ordonnance de règlement de Mme Marie Pittet, membre de la Cour, chargée du supplément d'information ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- la Constitution ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, notamment ses articles 29 et 30 ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- le code des juridictions financières ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Entendu au cours de l'audience publique :

- le membre de la Cour chargé du supplément d'information ;
- la procureure générale en ses conclusions ;
- Maître Vincent Mazzocchi pour M. Y, invité à présenter ses explications et observations, M. Y ayant été informé dès l'ouverture de l'audience de son droit de garder le silence et ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir entendu au cours du délibéré, M. Jean-Claude Hassan, conseiller d'État, réviseur, en ses observations ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

1. La régie municipale Gazélec, établissement public à caractère industriel et commercial, a pour activité la gestion et l'exploitation, pour la ville de Péronne, de la production d'électricité, du réseau de distribution publique d'énergie électrique et du réseau de distribution publique de gaz, de l'éclairage public, du service d'alimentation en eau potable et du service d'assainissement collectif. Elle a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France sur les exercices 2014 à 2019, à l'issue duquel le ministère public a saisi la Cour de discipline budgétaire et financière de faits susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction. Cette saisine a été transmise conformément au II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée à la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Celle-ci par un arrêt du 25 juin 2024 a condamné M. X, directeur de la régie, à une amende de 4 000 euros et M. Y, responsable administratif et financier et agent comptable de la régie, à une amende de 3 000 euros. Par une requête du 23 août 2024, M. Y relève appel devant la Cour de cet arrêt, en tant qu'il a statué sur son cas.

Sur la régularité de l'arrêt attaqué

2. Aux termes de l'article R. 142-3-13 du code des juridictions financières : « *La chambre du contentieux statue par un arrêt motivé* ». L'appelant soutient que l'arrêt attaqué serait insuffisamment motivé, faute d'exposer en quoi les manquements qui lui sont reprochés, qu'ils

soient envisagés de manière autonome ou cumulée, auraient gravement altéré la sincérité des comptes. Il ressort cependant des termes mêmes de cet arrêt que la chambre du contentieux n'exige pas, pour caractériser l'infraction de défaut de production des comptes, que la commission de ces manquements ait altéré la sincérité des comptes. Le moyen tiré de l'insuffisance de motivation de l'arrêt de la Cour des comptes sur ce point est, par suite, inopérant.

3. Aux termes de l'article R. 142-2-14 du code des juridictions financières, rendu applicable devant la Cour d'appel financière en vertu de l'article R. 321-1 du même code : « *Si des observations ou des pièces nouvelles sont produites par une partie entre la clôture de l'instruction et l'audience publique, elles sont communiquées aux autres parties avant l'audience ou, à défaut, ces dernières sont averties de la possibilité de les consulter avant l'audience* ». L'article R. 142-4-2 de ce code, relatif aux voies de recours contre les arrêts de la chambre du contentieux, dispose : « *Le ministère public ou la partie renvoyée en première instance sont en droit de former un appel incident dans les mémoires ou les observations qu'ils produisent* ». Dans sa défense, le ministère public près la Cour d'appel financière, qui déclare ne pas former d'appel incident et conclut au demeurant au maintien du dispositif de l'arrêt attaqué, demande à la Cour de soulever d'office le moyen tiré de ce que les premiers juges auraient statué *infra petita*, en ne statuant que sur trois des griefs dont le ministère public les avait saisis. Toutefois le juge ne pouvant se prononcer sur des conclusions qui ne lui ont pas été présentées, l'omission de statuer n'est pas un moyen d'ordre public. Il s'ensuit que, n'ayant pas été saisie par le ministère public de conclusions d'appel incident tendant à l'annulation pour ce motif de l'arrêt contre lequel est dirigé l'appel de M. Y, alors que cette possibilité lui demeurait ouverte, la Cour ne saurait, en tout état de cause, soulever elle-même cette omission de statuer.

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué

Sur le droit applicable :

En ce qui concerne le régime applicable au défaut de production des comptes

4. En vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* ». Il découle de ce principe la règle selon laquelle la loi répressive nouvelle ne peut s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur et doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur et n'ayant pas donné lieu à des décisions devenues irrévocables.

5. En premier lieu, aux termes de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, en vigueur à l'époque des faits : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article (…) sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ». Selon cet article L. 313-1, il s'agissait d'« *une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 150 euros et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui (…) était alloué* [à la personne passible de l'amende] *à la date à laquelle le fait a été commis* ». Aux termes d'une jurisprudence constante de la Cour de discipline budgétaire et financière, les règles régissant la production des comptes et leur exhaustivité font partie des « règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ».

6. En deuxième lieu, aux termes de l'article L. 131-13-1° du code des juridictions financières, en vigueur depuis le 1er janvier 2023 : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il : / 1° Ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat (…)* » et l'article R. 131-2 de ce code dispose : « *Les comptes des comptables publics ainsi que les pièces requises sont produits*

annuellement dans les conditions fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ». Aux termes de l'article L. 131-16 du même code : « *(...) la commission de l'une des infractions prévues à l'article L. 131-13 ne peut conduire à prononcer une amende d'un montant supérieur à un mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction* ».

7. Il se déduit de ce qui précède que l'infraction du défaut de production des comptes par le comptable public, punissable à la date des faits litigieux sur le fondement de l'article L. 313-4 précité, lequel, contrairement à ce que soutient l'appelant en invoquant la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière, n'imposait pas que l'infraction commise altère la sincérité des comptes, demeure sanctionnable sur le fondement du nouvel article L. 131-13-1° également précité. Conformément au principe d'application immédiate de la loi répressive plus douce, l'amende encourue est cependant réduite au maximum d'un mois de rémunération annuelle. M. Y n'est donc pas fondé à soutenir que la Cour des comptes aurait fait application de manière rétroactive d'une disposition législative plus sévère.

En ce qui concerne les dispositions règlementaires applicables à M. Y, en sa qualité d'agent comptable

8. Aux termes de l'article R. 2231-31 du code général des collectivités territoriales : « [L'agent comptable] *est soumis à l'ensemble des obligations qui incombent aux comptables publics en vertu du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. L'agent comptable est placé sous l'autorité du directeur, sauf pour les actes qu'il accomplit en tant que comptable public* ». L'article 21 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits : « *Les comptables publics procèdent à la reddition des comptes à la clôture de chaque exercice. / Ces comptes sont établis et arrêtés par le comptable public en fonction à la date à laquelle ils sont rendus* ». L'article 211 du même décret précise que : « *Le compte financier comprend : / 1° Les états retraçant les autorisations budgétaires prévues au 1° de l'article 175 et leur exécution ; / 2° Le tableau présentant l'équilibre financier prévu au 2° de l'article 175, tel qu'exécuté ; / 3° Les états financiers annuels prévus à l'article 202 ; / 4° La balance des comptes des valeurs inactives ;/5° Les annexes définies par instruction conjointe du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre chargé du budget ;/ 6° La balance des stocks établie après inventaire. Le conseil d'administration arrête le compte financier* ». L'article 212 du même décret précise que « *Le compte financier de l'organisme est établi par l'agent comptable à la fin de chaque exercice ... Il est soumis par l'ordonnateur à l'organe délibérant qui l'arrête, après avoir entendu l'agent comptable ... il est accompagné d'un rapport de gestion établi par l'ordonnateur pour l'exercice écoulé* ». L'article R. 2221-51 du code général des collectivités territoriales précise par ailleurs les éléments que comprend le compte financier arrêté par le conseil d'administration de la régie, qu'aux termes de l'article R. 2251-50 « *le directeur fait établir (...) par le comptable* ». Enfin, l'instruction budgétaire et comptable applicable aux services publics et commerciaux dispose en son point 4.1.4 que les annexes au budget visent à « *compléter l'information des élus et des tiers sur certains éléments patrimoniaux, notamment les informations relatives à certaines dépenses... essentielles, telles que le personnel ... les états relatifs à la dette... ceux relatifs aux provisions et aux dépréciations* ».

<u>*Sur les manquements retenus par l'arrêt attaqué à l'encontre de M. Y :*</u>

En ce qui concerne l'absence de soumission au conseil d'administration des comptes financiers et des annexes obligatoires des documents budgétaires et financiers

9. Il résulte de l'article 212 du décret du 7 novembre 2012 cité au point 8 qu'il appartient à l'ordonnateur de soumettre le compte financier à l'organe délibérant. La circonstance que M. Y exerçait, outre les fonctions d'agent comptable, celles de responsable des finances de l'établissement et aurait pu, à ce titre, proposer l'inscription de ce point à l'ordre du jour, ne

saurait être retenue au stade de l'appel, en l'absence de recours incident, dès lors que la responsabilité de M. Y n'a été retenue, en première instance, qu'en sa qualité d'agent comptable. M. Y est par suite fondé à soutenir que c'est à tort que la Cour des comptes l'a jugé responsable de l'absence de soumission au conseil d'administration des comptes financiers.

En ce qui concerne le caractère lacunaire des comptes financiers établis et le défaut de production des annexes obligatoires des documents budgétaires

10. Il n'est pas contesté par l'appelant que les comptes financiers pour les exercices 2016 à 2018 étaient lacunaires, ni que la plupart des annexes obligatoires aux documents budgétaires et au compte financier n'ont pas été produites pour les années 2016 à 2019. Il résulte de l'ensemble des dispositions citées au point 8 que l'obligation annuelle de reddition de comptes complets, en ce y compris les annexes qui en constituent un élément indissociable, incombe personnellement à l'agent comptable, sans que puissent en tenir lieu de simples informations financières, quelle que soit leur pertinence, et sans qu'il soit nécessaire que cette reddition soit sollicitée par le directeur de l'établissement public, ainsi que mentionné à l'article R. 2221-50 du code général des collectivités territoriales.

11. Il se déduit de ce qui est dit au point 7 que M. Y n'est pas fondé à faire valoir la circonstance que l'insuffisance des documents comptables produits n'aurait pas eu d'impact sur la sincérité de ces comptes.

12. Est également sans influence sur la caractérisation de la commission de l'infraction du défaut de production des comptes la circonstance que les comptes ont été transmis dans les délais réglementaires au comptable centralisateur qui y a apposé son visa en déclarant pour chacune des années en cause que « *le présent compte est exact dans ses résultats* ».

13. Enfin, la décharge de sa gestion accordée à M. Y pour les années 2015 à 2018 par une ordonnance du 29 mars 2021 du président de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, concerne exclusivement les obligations qui lui incombaient au titre des dispositions de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, désormais abrogées, qui établissaient un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, distinct de celui qui résultait de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières alors en vigueur. M. Y n'est par suite pas fondé à faire valoir le caractère exonératoire de cette décharge.

14. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède aux points 10 à 13 que M. Y n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que la Cour des comptes a retenu sa responsabilité dans la commission de l'infraction de défaut de production des comptes.

Sur l'amende :

15. Eu égard à la gravité et à la réitération des manquements qui lui sont imputés, M. Y qui n'apporte aucun élément autre que ceux déjà présentés devant la Cour des comptes, n'établit pas que les premiers juges auraient insuffisamment pris en compte, au titre des circonstances atténuantes de responsabilité, la lourdeur de ses tâches de responsable administratif et financier, et de responsable des usagers et des ressources humaines, les pratiques antérieures, les déficiences du logiciel utilisé ainsi que l'absence de préjudice causé à la régie Gazélec, en arrêtant le montant de sa sanction à un montant de 3 000 euros.

16. M. Y n'établit pas davantage que cette sanction, qui est largement inférieure au plafond d'un mois de rémunération annuelle mentionné au point 7, serait manifestement disproportionnée, pas plus qu'elle porterait atteinte au principe d'individualisation des peines, alors qu'il a été tenu compte des circonstances particulières de l'espèce. Est en outre inopérant

le moyen tiré de ce qu'elle serait supérieure aux sanctions prononcées dans des dossiers qui, à supposer que les manquements poursuivis aient été identiques à ceux qu'il a commis, tiennent nécessairement compte de circonstances propres à chaque espèce.

17. Il y a lieu toutefois, pour tenir compte de ce qui est dit au point 9, de fixer cette amende à un montant de 2 500 euros et de réformer par voie de conséquence l'arrêt attaqué.

Sur la publication de l'arrêt au Journal officiel

18. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, en application de l'article L. 142-1-11 du code des juridictions financières.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

Article 1er. – M. Y est condamné à une amende de deux mille cinq cents euros (2 500 euros).

Article 2. – L'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes n° S-2024-0943 du 25 juin 2024 est réformé en ce qu'il a de contraire au présent arrêt.

Article 3. – La requête de M. Y est rejetée pour le surplus.

Article 4. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par la Cour d'appel financière, première chambre, le 4 avril 2025, par Mme Catherine Bergeal, présidente de la première chambre ; M. Jean-Claude Hassan, conseiller d'État ; Mme Nathalie Casas, conseillère maître à la Cour des comptes ; M. Alain Levionnois, conseiller maître à la Cour des comptes ; M. François Auvigne, personnalité qualifiée.

En présence de Mme Marine Macé, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

Marine MACÉ **Catherine BERGEAL**

En application des articles R. 331-1 du code des juridictions financières et R. 821-1 du code de justice administrative, les arrêts prononcés par la Cour d'appel financière peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est augmenté d'un mois pour les personnes qui demeurent en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, et de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger, en application des articles R. 421-7, R. 811-5 et R. 821-2 du code de justice administrative. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration du délai pour se pourvoir en cassation, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 331-2 et R. 331-3 du code des juridictions financières.