

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Deuxième section

Arrêt n° S-2025-1734

CHAMBRE D'AGRICULTURE
DE LOIR-ET-CHER

Affaire n° 14

Audience publique du 9 octobre 2025

Prononcé du 18 décembre 2025

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Constitution ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu l'ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période ;

Vu l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu l'arrêté du 1^{er} juillet 2015 portant adoption du recueil des normes comptables applicables aux organismes visés aux alinéas 4 à 6 de l'article 1^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, ensemble le recueil des normes comptables pour les établissements publics ;

Vu l'arrêté du 7 octobre 2015 relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations

des organismes publics pris en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu l'instruction n° BOFIP-GCP-18-0005 du 7 février 2018 relative à l'Infocentre des établissements publics nationaux et des groupements d'intérêt public nationaux ;

Vu le réquisitoire du 11 mai 2023 par lequel le procureur général près la Cour des comptes, en application du dernier alinéa de l'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières, a saisi la juridiction de faits susceptibles de constituer des irrégularités dans la gestion de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher ;

Vu le réquisitoire supplétif du 9 avril 2024 par lequel le procureur général près la Cour des comptes a saisi la juridiction de faits apparus lors de l'instruction ;

Vu les décisions du 24 mai 2023 et du 10 avril 2024 par lesquelles le président de la chambre du contentieux a désigné M. Frédéric GUTHMANN, conseiller président de chambre régionale des comptes, en qualité de magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause notifiées avec le réquisitoire initial, à Mme X, le 15 juin 2023, à MM. Y, Z et A, le 19 juin 2023, à Mme B, le 23 juin 2023, et au ministère public, le 21 juin 2023 ;

Vu les ordonnances de mise en cause de MM. Y et Z et de Mme X, notifiées avec le réquisitoire supplétif aux intéressés le 12 avril 2024, et au ministère public le même jour ;

Vu l'ordonnance de règlement n° 2959 du 8 juillet 2024 notifiée aux personnes mises en cause et au ministère public le même jour ;

Vu la communication, le 9 juillet 2024, du dossier de la procédure au ministère public près la Cour des comptes ;

Vu la décision du procureur général près la Cour des comptes du 25 septembre 2024 renvoyant MM. Y, Z et A, et Mmes B et X, devant la Cour des comptes, notifiée aux intéressés le 30 septembre 2024 ;

Vu le mémoire produit le 23 octobre 2024 par M^e Florent GAULLIER-CAMUS pour M. A, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu le mémoire produit le 27 novembre 2024 par M^e Lauren CRANCE pour Mme B, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu les mémoires produits le 2 décembre 2024 et les mémoires complémentaires le 20 janvier 2025 par M^e Didier GIRARD pour M. Z et pour M. Y, communiqués aux autres parties les 4 décembre 2024 et 21 janvier 2025 ;

Vu le mémoire produit le 15 janvier 2025 par M^e Bérangère MICHAUX pour Mme X, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu l'arrêt n° S-2025-0088 de la Cour des comptes du 6 février 2025 sur les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par MM. Y, Z et A, et Mmes B et X, notifié le même jour aux parties ;

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2025-1148 QPC du 18 juillet 2025 ;

Vu les convocations des personnes renvoyées à l'audience publique, notifiées aux intéressés le 28 août 2025 ;

Vu la demande du 9 septembre 2025 de la procureure générale près la Cour des comptes, au préfet de Loir-et-Cher, de communication de pièces, notifiée aux intéressés le 22 septembre 2025 ;

Vu les mémoires en défense et les mémoires en duplique produits les 9 septembre 2025 et 3 octobre 2025 par M^e GIRARD pour M. Z et pour M. Y, communiqués aux autres parties les 10 septembre et 6 octobre 2025 ;

Vu le mémoire en réplique produit le 24 septembre 2025, en application de l'article R. 142-2-14 du code des juridictions financières, par la procureure générale près la Cour des comptes, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu le mémoire complémentaire produit le 29 septembre 2025 par M^e MICHAUX pour Mme X, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu le mémoire produit le 26 septembre 2025 par M^e MICHAUX pour Mme X, soulevant une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés protégés par la Constitution des dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, communiqué aux autres parties le même jour, ensemble le mémoire récapitulatif du 8 octobre 2025, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu les mémoires produits le 3 octobre 2025 par M^e GIRARD pour M. Z et pour M. Y, soulevant une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés protégés par la Constitution des dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, communiqués aux autres parties le 6 octobre 2025, ensemble les mémoires en duplique du 9 octobre 2025, communiqués aux autres parties le même jour ;

Vu le mémoire produit le 6 octobre 2025 par M^e CRANCE pour Mme B et soulevant une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés protégés par la Constitution des dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu le mémoire produit le 6 octobre 2025 par M^e GAULLIER-CAMUS pour M. A, et soulevant une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés protégés par la Constitution des dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu l'avis produit le 6 octobre 2025, en application de l'article LO. 142-2 du code des juridictions financières, par la procureure générale près la Cour des comptes, relatif à la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par Mme X, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu l'avis produit le 7 octobre 2025, en application de l'article LO. 142-2 du code des juridictions financières, par la procureure générale près la Cour des comptes, relatif aux questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par MM. Z, Y et A, et par Mme B, communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendus lors de l'audience publique du 9 octobre 2025, Mme Stéphanie BIGAS-REBOUL, avocate générale, en la présentation de la décision de renvoi, et M. Nicolas GROPER, premier avocat général, en la présentation des réquisitions ;

Entendus MM. Y et Z, assistés de M^e Didier GIRARD ; M. A, assisté de M^e Florent GAULLIER-CAMUS ; Mme B, assistée de M^e Lauren CRANCE, et Mme X, assistée de M^e Alain TANTON, ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Louis-Damien FRUCHAUD, premier conseiller, réviseur, en ses observations.

1. MM. Y et Z, en tant qu'ordonnateurs et M. A et Mmes B et X, en tant qu'agents comptables, ont été renvoyés devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes pour des faits susceptibles de constituer l'infraction de non-production des comptes 2018 à 2022 de la chambre départementale d'agriculture de Loir-et-Cher, prévue par le 1° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières.

2. MM. Y et Z et Mme X ont également été renvoyés en tant que ces mêmes faits sont susceptibles de constituer l'infraction de faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif, prévue par l'article L. 131-9 du même code.

3. En ses réquisitions orales, le ministère public a écarté Mme X des poursuites sur le fondement de l'article L. 131-9 du même code. Il n'y a donc pas lieu pour la Cour de statuer sur les poursuites engagées à son encontre, à ce titre.

Sur la compétence de la Cour des comptes

4. En vertu du sixième alinéa de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, les chambres départementales et régionales d'agriculture sont « *des établissements publics placés sous la tutelle de l'Etat* ».

5. Aux termes du b) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières applicable au moment des faits : « *est justiciable de la Cour [...] tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales [...]* ». Aux termes du 2° de l'article L. 131-1 du même code, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023, « *est justiciable de la Cour des comptes [...] tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales* ».

6. M. A et Mmes B et X étaient les agents comptables successifs de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher, pour les exercices 2018 à 2022. Mme X était en outre cheffe du service régional « comptabilité – finances – ressources humaines » de la chambre régionale d'agriculture Centre-Val de Loire au cours de ces mêmes années.

7. M. A et Mmes B et X sont donc justiciables de la Cour des comptes.

8. Aux termes du c) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières applicable au moment des faits : « *Est justiciable de la Cour [...] tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes* ». Aux termes du 3° de l'article L. 131-1 du même code, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023, « *est justiciable de la Cour des comptes [...] Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes* ».

9. Selon l'article L. 111-3 du code des juridictions financières : « *La Cour des comptes contrôle les services de l'Etat et les autres personnes morales de droit public, sous réserve de la compétence attribuée aux chambres régionales et territoriales des comptes* ». Les chambres d'agriculture, personnes morales de droit public ne relevant pas du champ des articles L. 211-4 à L. 211-10 du code des juridictions financières relatifs aux compétences de contrôle des chambres régionales des comptes, sont soumises au contrôle de la Cour des comptes.

10. M. Y, président de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher jusqu'au 4 mars 2019, puis de la chambre régionale d'agriculture Centre-Val de Loire, et M. Z, président de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher depuis le 4 mars 2019, sont donc justiciables de la Cour des comptes.

Sur la prescription

11. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du code des juridictions financières dans sa version applicable depuis le 1^{er} janvier 2023, « *la Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre 1er du titre III du présent livre. / Ce délai est porté à dix années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer l'infraction prévue à l'article L. 131-15. / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription* ».

12. Il en résulte que peuvent être valablement poursuivis et sanctionnés dans la présente affaire les faits mentionnés par le réquisitoire introductif et commis depuis le 11 mai 2018. Il en est de même pour les faits nouveaux invoqués dans le réquisitoire supplétif, qui ne peuvent être sanctionnés que s'ils ont été commis depuis le 9 avril 2019.

Sur le non-lieu à statuer

13. Par arrêt avant-dire droit du 6 février 2025, la Cour des comptes a transmis au Conseil d'État les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par MM. Y et Z en tant qu'elles portaient sur les articles L.131-16 et L.131-17 du code des juridictions financières. Ils soutiennent qu'à l'article 2 de cet arrêt, mentionnant que « *le surplus des requêtes est rejeté* », le terme « requêtes » concernerait la décision de renvoi du ministère public. La Cour aurait dès lors, implicitement mais nécessairement, entendu rejeter sa saisine, et il ne demeurerait donc plus d'élément à juger au titre de l'action répressive.

14. Cet arrêt, expressément intitulé « Questions prioritaires de constitutionnalité », et dont la motivation ne porte que sur ces seules questions, a prononcé dans son article 3 un sursis à statuer sur le fond de l'affaire. La Cour ayant décidé, à l'article 1^{er} de l'arrêt, de ne transmettre que les seules questions prioritaires de constitutionnalité portant sur les articles L. 131-16 et L. 131-17 du code des juridictions financières, les termes « *surplus des requêtes* » mentionnés à l'article 2 ont pour unique objet de rejeter la demande tendant à transmettre les autres questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par les personnes renvoyées.

15. La Cour n'a donc pas épuisé sa compétence et, après la décision du 18 juillet 2025 du Conseil constitutionnel relative aux questions prioritaires de constitutionnalité transmises, il lui appartient de statuer sur les suites à donner à la décision de renvoi.

Sur les questions prioritaires de constitutionnalité

16. Par sa décision susvisée du 18 juillet 2025, le Conseil constitutionnel a considéré que la question prioritaire de constitutionnalité dont il avait été saisi, et relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit, des articles L. 131-16 et L. 131-17 du code des juridictions financières dans leur rédaction issue de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics visée ci-dessus, portait sur le seul article L. 131-17. Il a jugé que celui-ci était contraire à la Constitution et que l'abrogation résultant de la déclaration d'inconstitutionnalité prenait effet à compter de la date de publication de sa décision et était applicable à toutes les affaires non jugées définitivement à cette date.

17. Par les mémoires susvisés, Mmes X et B et MM. Y, Z et A posent la question de la conformité à la Constitution des dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, au regard de la portée de cette décision du Conseil constitutionnel.

18. Ces questions étant dirigées contre la même disposition législative, il y a lieu de les joindre pour statuer par une même motivation.

Sur la recevabilité

19. L'article 61-1 de la Constitution dispose que « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État [...] qui se prononce dans un délai déterminé* ».

20. Le I de l'article LO 142-2 du code des juridictions financières dispose que « *la transmission au Conseil d'État, par une juridiction régie par le présent code, d'une question prioritaire de constitutionnalité obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* ».

21. Aux termes du premier alinéa de l'article 23-1 de cette ordonnance : « *Devant les juridictions relevant du Conseil d'État ou de la Cour de cassation, le moyen tiré de ce qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution est, à peine d'irrecevabilité, présenté dans un écrit distinct et motivé. [...]* ».

22. Les questions prioritaires de constitutionnalité ont, chacune, été présentées dans un mémoire distinct et motivé et sont donc recevables.

Sur la transmission au Conseil d'État

23. L'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée dispose que : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État ou à la Cour de cassation. Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites ; / 2° Elle n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances ; / 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux. [...]* ».

24. Aux termes de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, « *la juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction. / Toutefois, 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. / Les amendes sont proportionnées à 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. Elles sont déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée* ».

25. Les dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières sont applicables au litige.

26. Le ministère public soutient que cet article ne ferait que reprendre, sans différence significative, les dispositions des anciens articles L. 313-1 et L. 313-4 du même code, applicables à la Cour de discipline budgétaire et financière, qui avaient été déclarés conformes à la Constitution dans les motifs et le dispositif de la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014.

27. La décision du Conseil constitutionnel du 18 juillet 2025 constitue cependant un changement de circonstances de droit, au sens du 2° de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958. De plus, l'ordonnance du 23 mars 2022 a conduit à une nouvelle rédaction des dispositions relatives aux sanctions codifiées à l'article L. 131-16 du code des juridictions financières. Celui-ci, dont la conformité à la Constitution n'a pas été examinée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 18 juillet 2025, n'a donc pas déjà été déclaré conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel.

28. Mme X soutient qu'en raison de l'abrogation de l'article L. 131-17 du code des juridictions financières, lequel serait seul applicable aux élus des chambres d'agriculture, le maintien en vigueur de l'article L. 131-16 du même code, qui serait applicable aux seuls agents comptables de ces mêmes chambres, porterait atteinte aux principes d'égalité devant la loi et d'égalité devant la loi pénale. Les personnes renvoyées devant la Cour, pour les mêmes infractions, commises dans le même établissement pour les mêmes faits, mais dont le statut diffère, seraient dès lors soumises à un régime répressif différent, en l'absence de sanction pour les élus. Il en découlerait une inégalité de traitement suivant la nature des revenus de la personne poursuivie.

29. MM. Y et Z soutiennent également que l'article L. 131-16 du code des juridictions financières serait désormais contraire au principe d'égalité devant la loi répressive. Ils estiment qu'il serait contraire au principe de légalité des délits et des peines, en tant qu'il ne définirait pas avec assez de clarté la notion de rémunération. Il méconnaîtrait aussi le droit de propriété, en raison du risque de disproportion entre l'infraction et la sanction. La disposition en cause serait grevée d'une incompétence négative du législateur, à ce double titre.

30. Mme B estime de même que l'article L. 131-16 du code des juridictions financières serait contraire au principe d'égalité devant la loi, en raison des rémunérations qui, selon les cas, seraient prises, ou non, en compte pour calculer le plafond de l'amende et aux principes de légalité des délits et des peines et d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, au regard de l'imprécision de la notion de rémunération, ou de l'évolution de la jurisprudence sur ce point.

31. M. A soutient, lui aussi, que l'article L. 131-16 du code des juridictions financières serait contraire au principe d'égalité devant la loi.

32. En premier lieu, la méconnaissance de l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi ne peut, en elle-même, être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité. De même, le principe d'égalité devant la loi pénale n'est pas applicable en l'espèce, l'article L. 131-16 du code des juridictions financières n'étant pas une loi pénale au sens de ce principe. Enfin, la méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où cette méconnaissance affecte, par elle-même, un droit ou une liberté que la Constitution garantit. Les principes constitutionnels invoqués au principal, c'est-à-dire l'égalité devant la loi, la légalité des délits et des peines et le droit de propriété, reposent en réalité, tous les trois, sur le même raisonnement, relatif à la différence de traitement entre justiciables au regard de la peine encourue, qu'aurait créée l'abrogation de l'article L. 131-17.

33. En second lieu, l'abrogation avec effet immédiat de l'article L. 131-17 du code des juridictions financières, résultant de la décision du Conseil constitutionnel du 18 juillet 2025, a pour effet de rendre l'article L. 131-16 du même code, dont les dispositions présentent un caractère général, applicable à toutes les personnes disposant d'une « *rémunération annuelle* », comme celles renvoyées en l'espèce.

34. Les présidents de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher renvoyés disposaient ainsi, non seulement de la rémunération perçue au titre de leur activité professionnelle principale, mais encore d'une rémunération au titre de leur fonction exercée au sein de l'établissement public. A l'époque des faits, le II de l'article D. 511-85 du code rural et de la pêche maritime prévoyait l'attribution à leur bénéfice d'une indemnité forfaitaire représentative du temps passé et d'une indemnité forfaitaire de frais de mandat, dont le régime était fixé par l'arrêté du 15 avril 1999 relatif aux indemnités forfaitaires versées à leurs membres par les chambres d'agriculture et l'assemblée permanente des chambres d'agriculture en application des articles R. 511-85 et R. 513-29 du code rural. Or, ces indemnités forfaitaires, allouées à des dirigeants au sens de l'article 80 *ter* du code général des impôts, entrent dans le champ des revenus imposables à l'impôt sur le revenu selon l'article 79 du même code, « *dans la catégorie des traitements et salaires* », comme l'indique le *Bulletin officiel des finances publiques* (BOI-RSA-CHAMP-10-

10-20, n° 80, 90 et 100). Ces indemnités forfaitaires constituent donc une partie de la rémunération annuelle des élus renvoyés.

35. L'article L. 131-16 du code des juridictions financières, qui est d'application générale depuis l'abrogation par le Conseil constitutionnel de la « dérogation » posée à l'article L. 131-17 de ce même code, régit donc désormais le sort de l'ensemble des justiciables à la présente instance, sans rupture d'égalité entre eux.

36. Il résulte de ce qui précède que les questions posées sont dépourvues de caractère sérieux au sens du 3° de l'article 23-2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 et qu'il n'y a donc pas lieu de les transmettre au Conseil d'État.

Sur la procédure

Sur la validité de la décision de renvoi et l'extinction de l'action publique

37. MM. Y et Z allèguent que l'article L. 131-17 du code des juridictions financières aurait été le seul applicable aux élus des chambres d'agriculture en matière de peine. En raison de son abrogation résultant de la décision du Conseil constitutionnel du 18 juillet 2025, la décision de renvoi du ministère public serait désormais totalement dépourvue de base légale ou, subsidiairement, en tant qu'elle procède à leur renvoi. En outre, quoi qu'il en soit de la validité de la décision de renvoi, l'abrogation de la disposition légale fondant la peine qui leur serait applicable impliquerait l'extinction de l'action publique à leur encontre.

38. La décision de renvoi est un acte de saisine non détachable de la procédure juridictionnelle suivie devant la Cour des comptes et dont il lui appartient d'apprécier la validité à la date où elle juge. Comme mentionné ci-dessus, la présente décision de renvoi trouve son fondement dans les dispositions de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, qu'elle vise, et qui est désormais applicable à toutes les personnes renvoyées en l'espèce devant la Cour. L'action publique à leur encontre n'est donc pas dépourvue de base légale.

Sur la régularité du réquisitoire supplétif

39. MM. Y et Z soulèvent le moyen selon lequel le courrier du 26 mars 2024, par lequel le magistrat chargé de l'instruction a informé le procureur général près la Cour des comptes de faits nouveaux susceptibles d'être réprimés, serait grevé d'une irrégularité qui aurait vicié le réquisitoire supplétif du 9 avril 2024.

40. Aux termes de l'article L. 142-1-4 du code des juridictions financières, « *Le président de la chambre du contentieux désigne un magistrat chargé de l'instruction des faits et des pièces figurant au réquisitoire. / Ce magistrat mène l'instruction à charge et à décharge de façon indépendante. / À tout moment de l'instruction, le ministère public peut requérir tous actes et produire tout document ou pièce lui paraissant utiles à la manifestation de la vérité / Lorsque le magistrat chargé de l'instruction a connaissance de faits qui ne sont pas mentionnés au réquisitoire introductif, il en informe sans délai le ministère public* ».

41. Il résulte de ces dispositions qu'il ne peut être reproché au magistrat qui a instruit d'avoir relevé des faits « *de nature à être sanctionnés* », découverts au cours de l'instruction ni, en tout état de cause, au ministère public d'avoir pris librement un réquisitoire supplétif sur la base de cette information.

Sur le défaut de caractère contradictoire de la procédure

42. MM. Y et Z contestent la présence, au dossier, d'extraits du rapport d'examen des comptes à fins de jugement concernant la chambre d'agriculture pour les exercices 2016 à 2020, alors que les parties avaient demandé le versement de l'intégralité de ce rapport

d'instruction, ce qui aurait eu pour effet de porter atteinte aux principes du contradictoire et d'égalité des armes.

43. Lorsqu'elle est saisie de faits pouvant donner lieu aux sanctions prévues par le code des juridictions financières, la chambre du contentieux de la Cour des comptes est une juridiction répressive au sens de l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le droit au procès équitable, dont font partie l'égalité des armes entre les parties au procès et le droit à un procès contradictoire, implique de pouvoir prendre connaissance des observations ou éléments de preuve produits par l'autre partie et que les autorités de poursuite communiquent à la défense toutes les preuves pertinentes en leur possession, à charge comme à décharge.

44. Le document en cause, ainsi que le rappellent les parties, a été élaboré sous l'empire des dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 et concernait l'apurement juridictionnel des comptes publics. Il est donc étranger à la présente instance. Les constats qu'il rapporte dans les passages qui ont été communiqués aux parties et qui correspondent au périmètre de l'instruction fixé par le seul réquisitoire initial, sont, en tout état de cause, tous étayés par d'autres pièces à l'appui du dossier.

45. Nulle disposition ne fait obligation au ministère public de verser au dossier l'ensemble des informations au vu desquelles il a saisi de sa propre initiative la Cour des comptes. La contradiction porte sur les pièces constituant le dossier de l'instance contentieuse et non sur les informations portées à la connaissance du ministère public avant son réquisitoire.

46. Dès lors, il ne peut être soutenu qu'il aurait été porté atteinte au principe d'égalité des armes ou que l'instruction n'aurait pu être conduite à charge et à décharge, au motif que des éléments à décharge « *auraient pu être sciemment occultés et ignorés par les personnes poursuivies* ».

47. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance du droit au procès équitable doit être écarté.

Sur le droit de se taire

48. Le principe des droits de la défense, dont fait partie le droit de se taire, rappelé par l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, implique que les personnes mises en cause dans le cadre d'une saisine de la chambre du contentieux de la Cour des comptes ne puissent être entendues sur les manquements qui leur sont reprochés sans avoir été préalablement informées du droit qu'elles ont de se taire.

49. MM. Y et Z ne se sont pas vu notifier leur droit à garder le silence au cours de l'instruction. Cependant, ce droit ne saurait être opposé à la Cour des comptes lorsqu'elle fait usage du droit d'accès à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, qu'elle tient de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières. L'absence de notification du droit de se taire n'est enfin susceptible de vicier la procédure que lorsque, eu égard à la teneur des déclarations de la personne mise en cause et aux autres éléments caractérisant l'infraction, il ressort des pièces du dossier que cette caractérisation repose de manière déterminante sur les propos tenus alors que l'intéressé n'avait pas été informé de ce droit.

50. En l'espèce, tant l'ordonnance de règlement du magistrat chargé de l'instruction que la décision de renvoi du ministère public reposent sur des pièces dont la communication était rendue obligatoire par l'application de l'article L. 141-5 du code des juridictions financières, auquel MM. Y et Z ne pouvaient se soustraire sous peine de commettre un délit

d'obstacle. Par ailleurs, si les propos tenus lors des auditions n'ont pas été précédés d'une notification du droit de se taire, il ressort de l'analyse des procès-verbaux d'audition que les personnes renvoyées n'ont pas été conduites à s'incriminer.

51. Il résulte de ce qui précède que le moyen tiré de la méconnaissance des droits de la défense doit être écarté.

Sur la recevabilité des observations du ministère public et sa demande de communication de pièces

52. MM. Y et Z contestent enfin la régularité des observations produites par le ministère public dans son mémoire en réplique du 24 septembre 2025, ainsi que la régularité de la demande de communication de pièces effectuée par le ministère public auprès du préfet de Loir-et-Cher le 9 septembre 2025.

53. En premier lieu, selon les termes de l'article R. 142-2-14 du code des juridictions financières : « *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.* » Le ministère public, qui est une partie à l'instance contentieuse ouverte devant la chambre, était donc libre de produire non seulement des pièces nouvelles, mais encore des observations écrites, lesquelles ont été en l'espèce communiquées aux autres parties.

54. En second lieu, la demande de pièces par le ministère public, qui porte sur la seule liquidation de l'éventuelle amende, n'a conduit au versement d'aucune pièce au dossier en l'absence de réponse du préfet. La demande n'a donc pas été susceptible en l'espèce de porter atteinte aux droits de la défense, les parties ayant pu au demeurant en discuter, ni de viciar la procédure.

55. Il résulte de ce qui précède que les fins de non-recevoir tirées de l'irrégularité de la procédure de saisine de la Cour ou de sa procédure d'instruction doivent être rejetées.

Sur l'infraction de non-production des comptes

Sur le droit applicable à l'infraction

56. Aux termes du 1^{er} de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières, entré en vigueur le 1^{er} 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 [...] / ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. [...]* ».

57. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 131-2 du code des juridictions financières, dans sa version applicable à compter du 1^{er} janvier 2023, « *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 du troisième alinéa de ce même article : « *Ils sont conformes aux principes d'exhaustivité, d'intangibilité et d'intégrité.* »

58. Avant l'entrée en vigueur de ces dispositions, le défaut de production des comptes publics pouvait être sanctionné par la Cour de discipline budgétaire et financière sur le fondement de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, rendant passible d'une amende toute personne qui « *aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses* » des établissements publics.

59. Il résulte de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus que, les mêmes faits étant appréhendés dans les deux régimes successifs sous deux incriminations différentes, les

éventuelles défaillances constatées dans la production des comptes financiers 2018 à 2021 de la chambre départementale d'agriculture de Loir-et-Cher sont susceptibles d'être sanctionnées par la Cour des comptes en faisant application des dispositions du 1° de l'article L. 131-13. Il en va de même des éventuelles défaillances constatées dans la production du compte financier 2022, après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022.

Sur les règles comptables applicables à la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher

60. Aux termes du second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* »

61. L'article D. 511-54-1 du code rural et de la pêche maritime dispose que : « *La chambre d'agriculture, [...] délibère notamment sur : / [...] 6° Le compte financier et l'affectation des résultats ;* ». L'article D. 511-79 de ce même code dispose que : « *Le président est ordonnateur des dépenses et des recettes, dans les conditions prévues par les titres I^{er} et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. [...]* » Le premier alinéa de l'article D. 511-80 dispose : « *Par dérogation aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la chambre d'agriculture est soumise aux dispositions des titres I^{er} et III de ce même décret, à l'exception du 1° et du 2° de l'article 175 et des articles 178 à 185, 204 à 208 et 220 à 228.* » L'article D. 511-82 dispose : « *Le président et l'agent comptable rendent compte de leur gestion dans un document commun, le compte financier, qui constate les résultats du budget de la chambre d'agriculture et décrit l'évolution du patrimoine.* ». L'article D. 511-94 dispose que « *Les écritures sont tenues conformément au plan comptable approuvé par le ministre de l'agriculture et par le ministre du budget.* »

62. En vertu des dispositions de l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 fixant la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques mentionnées au 4° de l'article 1^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les chambres départementales d'agriculture relèvent des titres I^{er} et III de ce décret. En vertu des dispositions de l'arrêté du 1^{er} juillet 2015 susvisé, les règles comptables applicables sont donc celles prévues au *Recueil des normes comptables des établissements publics*, précisées par l'instruction comptable commune n° BOFIP-GCP-17-0003 du 20 janvier 2017 et celles qui lui ont succédé.

63. Au sein du titre III du décret du 7 novembre 2012, l'article 210 dispose : « *La qualité des comptes des organismes est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis dans les règles arrêtées par le ministre chargé du budget, dans les conditions fixées à l'article 54. [...]* » L'article 211 dispose : « *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 valeurs inactives. Un arrêté du ministre chargé du budget précise le contenu et les modalités de présentation de ces documents [...]* » L'article 212 dispose notamment : « *Le compte financier de l'organisme est établi par l'agent comptable à la fin de chaque exercice. L'ordonnateur lui communique à cet effet les états de comptabilité dont il est chargé en application de l'article 208. / Le compte financier est visé par l'ordonnateur qui certifie que ce compte retrace les comptabilités dont il est chargé et les ordres transmis à l'agent comptable en application des articles 24 et 32. / Il est soumis par l'ordonnateur à l'organe délibérant qui l'arrête, après avoir entendu l'agent comptable, au plus tard soixante-quinze jours après la clôture de l'exercice. [...]* » Les deux premiers alinéas de l'article 213 disposaient, dans leur rédaction en vigueur à l'époque des faits : « *Le compte financier arrêté par l'organe délibérant est soumis à l'approbation des autorités de tutelle. / Dans le cas où aucune décision expresse n'a été notifiée dans le délai d'un mois après réception par ces autorités de la délibération et des documents correspondants, il est réputé approuvé à l'expiration de ce délai.* » Le 1° de l'article 214 disposait, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits : « *L'agent comptable met à la disposition du juge des comptes au plus tard quarante-cinq jours après l'arrêt du compte*

financier par l'organe délibérant : / 1° Le compte financier ainsi que, le cas échéant, les observations de l'agent comptable mentionnées à l'article 212 ; ».

64. L'arrêté du 7 octobre 2015 et l'instruction du 7 février 2018, susvisés, organisent la production dématérialisée du compte financier au moyen de l'application « Infocentre EPN ».

65. Il résulte de ces dispositions que le compte financier annuel de la chambre départementale d'agriculture de Loir-et-Cher est un document commun à son président, ordonnateur, et à son agent comptable. Il doit être établi par ce dernier sur la base de documents transmis par l'ordonnateur, lequel doit viser le compte avant qu'il ne soit soumis à l'adoption de l'organe délibérant, et il comprend des annexes obligatoires. Le compte financier doit être adopté par l'organe délibérant de la chambre d'agriculture, c'est-à-dire la session, avant le 15 mars de l'exercice qui suit celui dont ce compte financier rend compte. Il doit ensuite être soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle, c'est-à-dire du préfet de Loir-et-Cher, qui disposait, à l'époque des faits, d'un délai d'un mois pour prendre une décision expresse. A défaut, son silence valait approbation. Le compte financier, adopté et approuvé, devait enfin être produit par l'agent comptable au juge des comptes, par transmission dématérialisée sur l'infocentre EPN, avant le 15 avril de ce même exercice. Quant à sa qualité, le compte financier de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher était soumis au respect des principes fixés par le titre Ier du décret du 7 novembre 2012, notamment ses articles 56 et 57, et les règles fixées par le Recueil des normes comptables des établissements publics.

Sur les faits et les griefs soulevés par le ministère public

66. Le ministère public relève que les comptes financiers de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher ont été déposés dans l'infocentre EPN, pour le compte 2018, le 17 mai 2019 ; pour le compte 2019, le 2 juillet 2020 ; pour le compte 2020, le 23 décembre 2021 ; pour le compte 2021, le 1^{er} juin 2022 ; pour le compte 2022, le 22 mai 2023. Il observe en outre que le compte 2019 a été déposé dans l'infocentre EPN sans visa du préfet ; que le compte 2020 n'a été arrêté par la session que le 14 juin 2021 ; qu'il ne comporte pas certaines annexes obligatoires ; que sa date de signature par l'ordonnateur et le comptable est postérieure à sa date d'adoption par la session et qu'il a été modifié après cette adoption ; enfin, que le compte 2021 ne comporte pas certaines annexes obligatoires.

67. Le ministère public fait valoir, quant à la fiabilité et la sincérité des comptes financiers, que les comptes 2018 et 2019 présentent des désordres, qui ont imposé des régularisations d'ampleur lors de l'élaboration du compte financier 2020, sans que ne soient alors respectées les règles relatives aux écritures de régularisation. Ces désordres se rapportaient principalement à la comptabilisation des subventions reçues, à l'absence d'inventaire physique et au défaut de justification des titres de participation. Ils se sont poursuivis au compte 2020 et, pour l'absence d'inventaire physique, jusqu'au compte 2022. En outre, des erreurs de comptabilisation de la TVA ont affecté les comptes des exercices 2019 à 2022, et des annulations de titres d'un montant important sont intervenues en 2019 et en 2022, en raison d'un suivi défaillant des conventions passées avec les institutions publiques, mais aussi d'erreurs des services de l'ordonnateur.

Sur la qualification juridique

68. Tout retard constaté dans la production d'un compte public constitue une infraction réprimée par le 1° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières. Un tel retard a été constaté pour les comptes financiers de chacun des exercices 2018 à 2022, successivement de 17 jours (en 2019), 63 jours (en 2020), 237 jours (en 2021), 32 jours (en 2022) et 22 jours (en 2023).

69. En vertu des articles 1^{er} et 2 de l'ordonnance du 25 mars 2020 susvisée, cependant, toute formalité prescrite par la loi ou le règlement à peine de sanction, notamment en matière de délais qui ont expiré entre le 12 mars 2020 et l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la

date de cessation de l'état d'urgence sanitaire déclaré en raison de la crise sanitaire de la Covid-19, a été réputée avoir été fait à temps si elle a été effectuée dans un délai qui ne peut excéder, à compter de la fin de cette période, le délai légalement imparti pour agir, dans la limite de deux mois. En vertu du I de l'article 2 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, cet état a cessé le 11 juillet 2020. La date d'expiration du délai de production du compte financier 2019, fixée en principe au 15 avril 2020, a donc été reportée, par l'effet de ces dispositions, quarante-cinq jours après le 11 juillet 2020, soit le 25 août 2020. En conséquence, la production du compte financier 2019, le 2 juillet 2020, n'a pas été tardive.

70. Selon les dispositions de l'article 213 du décret du 7 novembre 2012 précitées applicables à l'époque des faits, le préfet n'avait toutefois pas obligation d'approuver le compte financier expressément, l'approbation tacite étant de droit un mois après sa réception. Il en résulte que si la date d'approbation tacite ne ressort pas des pièces du dossier, il n'en demeure pas moins que l'irrégularité tenant au défaut de visa par la tutelle du compte produit sur l'infocentre ne peut être retenue.

71. Sous l'empire des dispositions de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières applicable à l'époque des faits, et telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière, dont il faut faire application en raison du principe de rétroactivité *in mitius*, une certaine gravité des faits réprimés devait être caractérisée. Tel n'est pas le cas du délai de 17 jours en 2019, qui ne peut donc être retenu pour la production du compte financier 2018.

72. En conséquence, seule la production tardive des comptes financiers 2020 à 2022 doit être retenue.

73. L'absence de production, à l'appui des comptes financiers 2020 et 2021, des annexes prévues par la réglementation relève également de l'incrimination prévue par le 1° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières. Il en va de même, s'agissant du compte 2020, de son adoption tardive par l'organe délibérant et de sa signature par l'ordonnateur et le comptable postérieurement à cette adoption, en méconnaissance de l'article 212 du décret du 7 novembre 2012, ainsi que des modifications apportées postérieurement à l'approbation par la tutelle, ce qui constitue une atteinte grave au principe d'intangibilité des comptes publics rappelé au troisième alinéa de l'article R. 131-2 du même code, précité.

74. Au cas d'espèce, les anomalies relevées en matière de comptabilisation ou de justification des comptes de tiers, l'absence d'inventaire physique, les annulations de recettes, ainsi que les erreurs dans l'enregistrement de la TVA et des subventions, dans la mesure où elles ne méconnaissent pas de manière substantielle les exigences tenant à la qualité des comptes publics, ne sauraient être regardées comme équivalant à un défaut de production du compte.

75. En conséquence, seules les irrégularités relevées aux paragraphes 72 et 73 constituent en l'espèce l'infraction de non-production des comptes, prévue au 1° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières, laquelle n'est donc caractérisée qu'au regard des comptes financiers 2020, 2021 et 2022 de la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher. MM. A et Y, renvoyés pour le seul compte financier 2018, et Mme B, renvoyée pour le seul compte financier 2019, doivent donc être relaxés des poursuites au titre de cette infraction. Mme X, renvoyée, en tant que cheffe du service régional mutualisé comptable, pour les seuls comptes financiers 2018 et 2019, doit être également relaxée en tant qu'elle exerçait cette fonction.

Sur l'imputation des responsabilités

76. La production du compte constitue une obligation fondamentale pour tout comptable public.

77. Il appartient cependant à l'ordonnateur, même s'il n'est pas directement responsable de la production finale du compte, de ne pas faire obstacle à l'action du comptable et de veiller au bon fonctionnement des services, de façon à ce que puissent être présentées l'ensemble des pièces générales et justificatives requises par la réglementation. Les annexes obligatoires non-produites relevaient en particulier, en l'espèce, de sa responsabilité. En application de l'article 212 du décret du 7 novembre 2012, il lui appartient en outre de fournir à l'agent comptable les documents qui relèvent de sa responsabilité, de viser le compte financier finalisé, avant sa présentation à l'organe délibérant pour adoption, et de soumettre le compte à l'adoption de l'organe délibérant au cours d'une séance, qu'il a la charge de convoquer et sur l'ordre du jour de laquelle il a un pouvoir prépondérant de proposition en vertu des dispositions du code rural et de la pêche maritime.

78. Il ressort des pièces du dossier, qu'à l'exception de l'exercice 2020, l'agent comptable a respecté la date limite du 31 décembre pour établir les comptes financiers, qui ont été visés le jour-même par l'ordonnateur. Les retards sont apparus au cours des phases ultérieures de la procédure de production des comptes. Toutefois, ils traduisent un désordre d'ensemble qui résulte tant de l'action des comptables que des services placés sous l'autorité de l'ordonnateur, sans que ce dernier puisse tirer argument du principe de séparation entre les ordonnateurs et les comptables pour se soustraire à sa responsabilité, laquelle ne saurait se borner au seul visa du compte financier établi par l'agent comptable.

79. La production des comptes financiers des exercices 2020 à 2022 relevait ainsi de la responsabilité de Mme X, agent comptable à compter du 31 juillet 2020, et de M. Z, ordonnateur à compter du 4 mars 2019, qui ont commis l'infraction de non-production des comptes pour les faits relevés ci-dessus.

Sur les circonstances

80. Mme X, confrontée à des dysfonctionnements comptables d'ampleur et anciens, s'est attachée à mettre en évidence les anomalies comptables, a alerté à plusieurs reprises diverses autorités susceptibles d'y porter remède et a effectué un important travail de régularisation. Sa charge de travail était considérable en raison des cumuls de fonctions dont elle avait la responsabilité. Elle a également subi les nombreuses et graves carences du système d'information financier en cours de déploiement. Enfin, sa prise de fonction a eu lieu au cours de la crise sanitaire. Elle bénéficie donc de larges circonstances atténuantes.

81. M. Z, président de la chambre départementale d'agriculture à partir de 2019, a dû faire face à l'ancienneté des anomalies comptables et des dysfonctionnements de ses services, en partie liés aux graves dysfonctionnements du système d'information financier. Son mandat a en outre été affecté par la crise sanitaire et la réorganisation régionale en cours du réseau des chambres d'agriculture. Il a toutefois réagi tardivement aux alertes qui lui avaient été adressées et a parfois pris des décisions, notamment en matière de ressources humaines, inadaptées aux enjeux.

Sur l'infraction de faute grave de gestion ayant entraîné un préjudice financier significatif

Sur le droit applicable à l'infraction

82. L'article L. 313-4 du code des juridictions financières, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que : « *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'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ».

83. À cette infraction, l'ordonnance du 23 mars 2022 a substitué, à compter du 1^{er} janvier 2023, celle énoncée à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, selon lequel : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. [...] / Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.* »

84. Conformément au principe de la rétroactivité *in mitius*, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et non définitivement jugées. Cela vaut, dans la présente instance, pour le plafond de l'amende que la Cour pourrait infliger aux justiciables renvoyés devant elle. De même, la condition substantielle d'un lien entre l'infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et un préjudice financier significatif supporté par l'organisme vient rendre la loi répressive nouvelle plus douce, en circonscrivant l'infraction. De plus, la faute constitutive de l'infraction doit être qualifiée de grave.

85. L'obligation pour un établissement public de présenter des comptes réguliers et sincères, donnant une image fidèle du résultat, du patrimoine et de la situation financière, résulte de l'article 47-2 de la Constitution et des articles 53 et 202 du décret du 7 novembre 2012. Il s'agit d'un principe général dont la violation est constitutive d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ainsi qu'à la gestion des biens de l'organisme. Il incombe en outre à tout dirigeant d'un organisme un devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance de celui-ci, et de veiller à la sauvegarde des intérêts sociaux de l'organisme dont ils assurent la gestion.

Sur les faits et les griefs soulevés par le ministère public

86. Compte tenu de l'abandon de certaines poursuites mentionnées au paragraphe 3, le ministère public fait finalement grief aux seuls ordonnateurs successifs, MM. Y et Z, pour les mêmes faits que ceux mentionnés ci-dessus, d'avoir enfreint pendant les exercices 2018 à 2022, de manière grave au regard de l'ampleur des dysfonctionnements comptables, imputables principalement à leurs services, les règles et principes mentionnés ci-dessus, ce qui aurait engendré un préjudice financier significatif pour la chambre d'agriculture de Loir-et-Cher.

Sur la qualification juridique

87. La méconnaissance systématique des délais de production des comptes, le défaut de présentation d'états obligatoires, la comptabilisation erronée sur plusieurs exercices des subventions, des comptes de TVA ou des titres de participation, ainsi que la présence de soldes anormaux ou injustifiés de comptes de tiers constituent autant de violations de règles de droit qui s'imposaient à la chambre d'agriculture. L'absence de dispositif de contrôle interne budgétaire et comptable et le suivi lacunaire des conventions financières, et en particulier des subventions à recevoir, constituent également une faute grave de gestion, de même que le fait de ne pas avoir tenu compte des nombreuses alertes qui avaient été faites en la matière.

88. Ces fautes graves de gestion n'ont cependant pas causé à l'établissement public un préjudice financier significatif. A la suite d'un audit effectué par Chambres d'agriculture France, dont le rapport final date de novembre 2022, la chambre départementale d'agriculture de Loir-et-Cher a eu recours en 2023 à des prestations de services externes de conseil en matière de comptabilité et d'organisation, pour un coût total de 89 592,60 € TTC. Ce coût, supporté par la chambre en 2023, a cependant été en grande partie pris en charge par Chambres d'agriculture France, au titre de son Fonds national de modernisation, de performance et de péréquation (FNMPF). Si le versement de la subvention de 55 865,36 € est intervenu en décembre 2024, les pièces du dossier montrent que le comité de gestion du FNMPF avait décidé, dès décembre 2021, jusqu'à 30 000 €, puis en avril 2023, jusqu'à 80 000 € de plus, le

versement d'une subvention plafonnée au total à 100 000 €. Ces pièces établissent également que le budget rectificatif de l'exercice 2023 comportait déjà les mesures d'aide du FNMPP, le compte financier 2023 enregistrant de premiers versements en produits exceptionnels. Il convient dès lors de prendre en compte le financement du FNMPP dans l'appréciation du montant du préjudice financier.

89. Il y a donc lieu de relaxer MM. Y et Z des poursuites engagées à leur encontre de ce chef.

Sur la peine

90. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits et des circonstances en infligeant à M. Z une amende de 1 000 €. Eu égard aux circonstances mentionnées ci-dessus, il y a lieu de dispenser de peine Mme X.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. – L'exception de non-lieu à statuer et les fins de non-recevoir sont rejetées.

Article 2. – Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'État les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées par MM. Y, Z et A, et Mmes X et B.

Article 3. – MM. Y et A, et Mme B, sont relaxés des fins des poursuites.

Article 4. – Mme X est dispensée de peine.

Article 5. – M. Z est condamné à une amende de mille euros (1 000 €).

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; Mmes Agnès KARBOUCH et Emmanuelle BOREL, conseillères présidentes, M. Louis-Damien FRUCHAUD, premier conseiller et M. Florent CHARLES, conseiller.

En présence de Mme Stéphanie MARION, 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

Stéphanie MARION

Pour le président empêché

Agnès KARBOUCH

Emmanuelle BOREL

Louis-Damien FRUCHAUD

Florent CHARLES

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification.

Pour les personnes domiciliées 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 et en Nouvelle-Calédonie, ce délai est augmenté d'un mois.

Pour les personnes domiciliées à l'étranger, le délai d'appel est augmenté de deux mois.

La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-5-6 et R. 142-4-7 du même code.