

# **Chapitre I**

## **Le jugement des comptes publics**

La mission juridictionnelle est la plus ancienne exercée par la Cour. Depuis leur création, les chambres régionales et territoriales des comptes remplissent, sur les organismes relevant de leur champ de compétence, un rôle similaire à celui de la Cour, celle-ci demeurant la juridiction d'appel des jugements des CRTC.

Quoiqu'elle soit moins connue que le contrôle de la gestion et qu'elle ne constitue plus le cœur de l'activité des juridictions financières, la mission de jugement des comptes demeure essentielle pour assurer le contrôle du bon emploi des fonds publics.

### **I - Le jugement des comptes : une contribution essentielle à la régularité de la gestion publique**

La compétence historique de jugement des comptes a vu ses conditions de mise en œuvre profondément renouvelées d'abord par la loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes, qui a simplifié les règles de procédure et les a adaptées aux exigences du procès équitable, puis par la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

## **A - Un champ de compétence stable**

### **1 - Un juge spécialisé**

La gestion des administrations publiques repose en France sur le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. L'ordonnateur est en général le représentant légal de la collectivité ; il est, selon les cas, élu ou nommé : ministre ou préfet pour l'État, maire pour une commune, proviseur pour un lycée, président ou directeur pour un établissement public. Il dispose de pouvoirs en matière administrative et financière comme celui d'engager des dépenses ou d'ordonner le recouvrement de recettes, par exemple en recrutant des agents, en concluant des marchés ou des conventions présentant une incidence financière (subvention, bail, vente, etc.). Il agit, pour les actes les plus importants, avec l'autorisation de l'assemblée délibérante (conseil municipal, conseil d'administration, Parlement pour l'État).

L'ordonnateur n'est pas habilité à payer les dépenses ni à encaisser les recettes de l'organisme public. Ces tâches sont confiées à un fonctionnaire, le comptable public, qui doit effectuer à cette occasion des contrôles de régularité de l'opération ordonnancée, en s'assurant notamment de la cohérence des pièces justificatives qui lui sont présentées. Le comptable n'est pas le subordonné de l'ordonnateur. Il s'agit, le plus souvent, d'un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre des finances et qui a suivi une formation en matière juridique, financière, budgétaire et comptable.

La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion

**Tableau n° 1 : nombre d'organismes soumis au contrôle  
juridictionnel (dotés d'un comptable public)**

<b>Cour des comptes</b>		
État : comptables supérieurs du Trésor, receveurs des impôts et des douanes		281
Établissements publics et autres organismes	Établissements publics administratifs	712
	Établissements publics industriels et commerciaux avec comptable public	62
	Autres établissements	430
<b>Total</b>		<b>1 485</b>
<b>Chambres régionales et territoriales des comptes</b>		
Collectivités territoriales	Régions et collectivités d'outre-mer	31
	Départements	101
	Communes <sup>5</sup>	2 390
Établissements publics locaux	Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI - intercommunalités)	6 692
	Offices publics de l'habitat (OPH)	162
	Établissements publics locaux d'enseignement et assimilés	545
	Groupements d'intérêt public (GIC)	234
	Établissements publics de coopération culturelle	80
	Autres	5 453
Établissements publics nationaux par délégation	Établissements publics de santé	1 037
	Autres	110
<b>Total</b>		<b>17 105</b>

Source : Cour des comptes

Le juge financier est un juge administratif spécialisé, distinct du juge administratif de droit commun et compétent pour statuer sur les comptes des comptables publics. Il s'agit en général des comptables

<sup>5</sup> Les comptes des communes et établissements publics locaux de taille moindre ne font pas l'objet d'un jugement par les chambres régionales et territoriales, mais ils sont contrôlés par le réseau de la direction générale des finances publiques.

« patents », c'est-à-dire régulièrement investis de la compétence qui leur permet de manier des deniers publics.

La Cour et les chambres régionales des comptes ne peuvent juger les ordonnateurs, qui, lorsqu'ils commettent les faits prévus au titre III du code des juridictions financières, relèvent, à l'exception des ministres et, dans la plupart des cas, des élus locaux, de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF – cf. encadré première partie chapitre I). En 2014, le nombre de déférés à la CDBF a été de 22.

Il en va autrement, et le juge des comptes redevient compétent, si l'ordonnateur s'imisce dans la gestion des deniers publics : on parle alors de « comptable de fait », par opposition à « comptable patent », ou de « gestion de fait ».

#### **La gestion de fait**

La juridiction financière doit s'assurer de l'emploi régulier des deniers publics, que ceux-ci aient été maniés par des personnes régulièrement habilitées, les comptables dits « patents », ou qu'ils l'aient été par des personnes dépourvues de titre légal, les « gestionnaires de fait ».

La gestion de fait consiste en l'encaissement de recettes publiques par des personnes dépourvues de titre légal ou l'extraction irrégulière de deniers publics au moyen de mandats fictifs.

Cette construction juridique permet la répression d'irrégularités qui présentent une réelle gravité allant de la mise en place d'associations para-administratives à seule fin de contourner les règles de rémunération de la fonction publique jusqu'au détournement de fonds publics en passant par la constitution de « caisses noires » ou la prise en charge d'emplois fictifs.

## **2 - La loi de 1963 et les faits générateurs de la responsabilité du comptable**

Depuis 1807, la Cour des comptes juge les comptes des comptables publics. Elle vérifie, à cette occasion, la bonne tenue de la comptabilité et la régularité des recettes et des dépenses.

Préalablement à l'exécution de l'opération en dépense ou en recette, le comptable doit exercer certains contrôles dont la portée a été précisée par la jurisprudence : il lui revient en particulier d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense

engagée, si elles sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée. Le Conseil d'État en a déduit que ces vérifications pouvaient conduire les comptables à porter une appréciation sur les actes administratifs à l'origine de la créance et qu'il leur appartenait alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, sans se faire pour autant juges de leur légalité<sup>6</sup>.

Par exception aux principes généraux applicables aux fonctionnaires, les comptables publics sont personnellement responsables de leur gestion et en répondent sur leur patrimoine. Leur responsabilité est engagée dans des cas prévus par la loi du 23 février 1963 modifiée et notamment dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'un contrôle n'a pas été effectué ou qu'un déficit ou un manquant a été constaté dans leur caisse. Le juge constate le manquement et les déclare alors débiteurs de l'organisme public s'il y a eu préjudice financier (décision de « débet »); dans le cas où l'irrégularité n'aurait pas causé de préjudice financier à la personne publique, le juge met à leur charge une somme d'argent dont le montant est plafonné à un montant modeste.

Cette responsabilité n'exige pas la preuve d'une faute. Afin de pouvoir y faire face, les comptables sont tenus, avant d'entrer en fonctions, de constituer des garanties pouvant prendre la forme d'un cautionnement bancaire ou d'une affiliation à l'association française de cautionnement mutuel. Leur régime de rémunération et de pension tient compte de ces sujétions spécifiques.

\*  
\*\*

Les principes encadrant cette mission juridictionnelle de la Cour, éprouvés, demeurent applicables. Toutefois, d'importantes évolutions ont affecté cette activité au cours des dernières années.

---

<sup>6</sup> CE, Sect., 8 février 2012, Ministre du budget, des comptes publics et de l'État [CCAS de Polaincourt], rec. p. 203

## B - Un juge actif face à la modernisation de la gestion publique

### 1 - Un contrôle efficace

**Tableau n° 2 : décisions juridictionnelles de la Cour des comptes et des CRTC**

	2012	2013	2014
<b>Cour des comptes</b>			
Nombre de réquisitoires	84	89	141
Nombre d'arrêts de débet	59	37	79
Nombre de débet	194	238	199
Montant des débet en M€ <sup>1</sup>	18,9	131,9	42,9
Nombre de sommes irrémisibles <sup>2</sup>	nd	26	85
Nombre d'ordonnances	91	111	79
Nombre d'arrêts d'appel	54	48	43
Autres arrêts contentieux (gestions de fait, amendes, etc.)	38	4	10
<b>Chambres régionales et territoriales des comptes<sup>2</sup></b>			
Nombre de réquisitoires	336	273	354
Nombre de jugements de débet	259	162	202
Montant des débet en M€	29,9	24,6	30,8
Nombre de sommes irrémisibles	NC	144	140
Nombre d'ordonnances	2 645	2 014	2 404

Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Hors jugements consécutifs aux arrêtés de charges provisoires.

<sup>2</sup> Somme qui ne peut pas faire l'objet d'une remise gracieuse

La baisse de l'activité contentieuse de la Cour des comptes observée depuis plusieurs années résulte de différentes évolutions : montée en puissance d'autres missions (demandes du Parlement, certification des comptes publics), mise en place d'une programmation plus sélective, qui permet, à partir d'une analyse des risques, de se

concentrer sur les enjeux les plus significatifs. S'y ajoute, en 2013, le délai de mise en œuvre du nouveau régime de mise en jeu de la responsabilité des comptables. Cette programmation plus fine se traduit par une place plus importante des arrêts et jugements contentieux par rapport aux ordonnances de décharge. Elle se traduit également par des débet d'un montant élevé en 2013 pour la Cour des comptes, avec en particulier un arrêt prononçant des débet de plus de 80 millions d'euros à l'encontre des receveurs des douanes de Paris pour défaut de diligences en vue du recouvrement d'amendes prononcées par le juge judiciaire à la demande de cette administration.

L'efficacité du contrôle juridictionnel ne saurait pour autant se résumer au seul nombre des décisions de débet ou aux montants en cause. S'y ajoute l'effet préventif ou dissuasif, par définition impossible à mesurer mais incontestable, lié à l'intervention d'un comptable d'autant plus vigilant qu'il expose son propre patrimoine en cas d'opération irrégulière. S'y ajoutent également les versements obtenus en cours d'instruction : avertis du fait qu'un réquisitoire a été pris sur leur gestion, les comptables peuvent verser eux-mêmes les sommes en cause ou les faire reverser, par exemple par le bénéficiaire d'une dépense irrégulière, de façon à éviter le prononcé d'un débet.

Le développement des travaux de certification des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale ne s'est pas traduit par l'effacement de la mission traditionnelle de jugement des comptes publics. La certification des comptes, même si elle était exprimée sans réserve, ce qui n'a jamais été le cas jusqu'à présent, signifie que les états financiers sont globalement fidèles, sincères et réguliers, mais elle n'implique pas que chacune des opérations retracées dans les comptes est exempte d'irrégularité au regard des contrôles qui incombent au comptable.

En pratique, le contrôle des comptes est dissocié de la certification<sup>7</sup> et souvent conduit en même temps que l'examen de la gestion de l'organisme. Il a en effet été constaté que les difficultés de gestion, évoquées dans des communications administratives à l'ordonnateur, s'accompagnaient fréquemment d'irrégularités dans la tenue des comptes. Nombre des observations formulées sur la gestion des organismes publics trouvent alors leur sanction dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables qui n'auraient pas effectué l'ensemble des contrôles qui leur incombent.

---

<sup>7</sup> CC 6 juillet 2011, *Trésorier-payeur général des Alpes-Maritimes*, rec. p. 54.

Dans ce cadre, les juridictions financières sont amenées à juger de la régularité de l'ensemble des dépenses et des recettes publiques au sens de la loi du 23 février 1963<sup>8</sup>.

### Une responsabilité effective

Le régime de responsabilité des comptables publics, qui peut conduire à des débits de montant important, explique l'existence d'un pouvoir de remise gracieuse. Celui-ci permet au ministre des finances de dispenser les comptables de régler tout ou partie des sommes dont ils ont été déclarés débiteurs et de faire prendre ces sommes en charge, selon les cas, par l'État ou par l'organisme public.

Les textes d'application de la loi du 23 février 1963 ont longtemps confié le pouvoir de remise au ministre des finances, sans condition ni limite. La pratique a parfois tendu à dénaturer l'exercice de cette prérogative, pour en faire une modalité du pouvoir hiérarchique, voire disciplinaire. Dans nombre de cas, les comptables constitués en débet par le juge des comptes ont obtenu une remise quasi-intégrale en principal et en intérêts par décision ministérielle non motivée. Au milieu des années 2000, le taux de remise représentait ainsi entre 99,7 % et 99,9 % du montant des débits. La Cour des comptes comme la doctrine ont pu voir dans une telle attitude une atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 28 décembre 2011, le ministre ne peut plus faire remise des sommes mises à la charge du comptable lorsque la méconnaissance de ses obligations n'a pas causé de préjudice à l'organisme public. En cas de préjudice, les possibilités de remise des débits sont également limitées puisque le ministre ne peut plus en faire remise gracieuse intégrale sauf en cas de décès ou de mise en œuvre des règles de contrôle sélectif des dépenses (cf. *infra*).

## 2 - Un juge qui accompagne l'évolution de la gestion publique

La dématérialisation entraîne une véritable révolution dans le domaine comptable. Elle a pu se développer de façon importante récemment grâce au déploiement du système d'information intégré pour l'État qu'est Chorus. C'est ainsi, par exemple, que les factures vont être progressivement dématérialisées et pourront être numérisées. Il y aura une plus grande centralisation des factures auprès du service facturier, la

<sup>8</sup> Sous la seule réserve de la prescription de cinq ans instituée par la loi du 28 octobre 2008 précitée.



mise en place d'une chaîne de la dépense plus fluide, plus sécurisée et plus efficiente qui devrait permettre des paiements en moins de 20 jours. La jurisprudence de la Cour des comptes et des CRTC a toujours accompagné ce processus en dégageant progressivement des règles de nature à le sécuriser sur le plan juridique et à permettre le contrôle de la dépense.

C'est ainsi que, de façon générale, le juge des comptes considère que, lorsque les procédures sont dématérialisées via une chaîne informatique entre l'ordonnateur et le comptable, celles-ci doivent permettre la « réalisation effective et tracée des contrôles qui incombent au comptable »<sup>9</sup>). Le juge a insisté sur la base légale qui doit sécuriser le dispositif, le contrôle de l'habilitation de l'ordonnateur dans la procédure dématérialisée et le nécessaire respect des principes de la comptabilité publique dans ces procédures.

#### *a) Le juge contribue à consolider la base légale*

Le juge a rappelé qu'une instruction du ministre ou un simple contrat organisant le service facturier passé entre le ministre chargé de l'écologie et le directeur général de la comptabilité publique ne pouvait déroger au décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique<sup>10</sup>. Le service facturier est un élément de modernisation de l'administration puisqu'il est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres de créances. Toutefois, la Cour a rappelé que l'organisation en mode facturier, au sein de laquelle l'ordonnateur constate et certifie le service fait et où l'ordre de payer n'est plus matérialisé par un document, mais par une transaction de certification dans un outil informatique, ne pouvait déroger aux principes de la comptabilité publique, en particulier à la nécessité pour le comptable de vérifier la qualité de l'ordonnateur.

Désormais, le décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique prévoit dans son article 41 que, dans le cadre du service facturier, « [la certification du service fait] constitue l'ordre de payer ». Par ailleurs, le même décret dispose, dans son article 51, que « l'établissement, la conservation (...) [des] pièces justificatives de toute

---

<sup>9</sup> CC 21 décembre 2012, Trésorier-payeur général de la Haute-Loire, rec. p. 181

<sup>10</sup> CC 10 mars 2014, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de l'écologie et du développement durable*, rec. p.12 ; le juge a prononcé dans cette espèce un débet de 7 309 352 €

nature peuvent (...) être effectués sous forme dématérialisée ». Une base juridique incontestable est ainsi donnée à ces éléments de modernisation de la gestion publique que sont le service facturier et la dématérialisation des pièces en matière de contrôle des comptes.

*b) Le juge conduit à mettre en place des procédures informatiques permettant le contrôle de l'habilitation de l'ordonnateur*

Le juge des comptes exige que le comptable vérifie que l'ordonnateur est bien habilité : il a considéré que le comptable manquait à ses obligations en ne s'assurant pas de la qualité de la personne ayant ordonnancé informatiquement la dépense, alors qu'il n'y avait pas de publication régulière de la délégation de signature au profit de cette personne<sup>11</sup>.

De même, il a constitué un comptable en débet car il avait payé des dépenses alors que la liste des personnes habilitées à effectuer les transactions informatiques était différente de celles des agents qui avaient délégation de signature<sup>12</sup>.

Le juge est particulièrement attentif sur ce point et invite donc l'administration à sécuriser, le plus complètement possible, les procédures informatiques : ainsi, il a été établi qu'une procédure de signature électronique ne permettait pas à elle seule de s'assurer que c'était réellement l'autorité habilitée qui avait procédé à la validation du service fait, que la signature pouvait être effectuée par une autre personne que l'autorité désignée, grâce à la transmission des codes d'identification à un agent du service. Dans ce cas, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable a donc été retenue<sup>13</sup>.

Par sa jurisprudence, la Cour contribue à la modernisation de l'action administrative : elle a admis la certification du service fait par voie électronique, la preuve de celui-ci ayant été apportée par des captures d'écran qui permettaient de connaître l'identité des fonctionnaires

---

<sup>11</sup> CC, 26 juillet 2012, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'outre-mer*, rec. p. 132., et CC 21 décembre 2012, *Trésorier-payeur général de la Haute-Loire*, rec. p. 181

<sup>12</sup> CC, 9 janvier 2013, *Contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès du ministre de l'écologie et du développement durable*, rec. p.12

<sup>13</sup> CC 23 avril 2014, *Trésorier-payeur général des Landes*

qui avaient certifié le service fait, la Cour ayant constaté que ces agents avaient une délégation de signature publiée au Journal officiel<sup>14</sup>.

Cependant, une copie d'écran faisant figurer le seul historique des diligences effectuées par le comptable ne suffit pas, celui-ci doit pouvoir produire les preuves des diligences effectuées<sup>15</sup>.

Il résulte donc de la jurisprudence des règles de bonne pratique : la gestion des habilitations des ordonnateurs doit faire l'objet d'une revue régulière, qui devrait être un axe du contrôle interne permanent.

*c) Le juge rappelle le nécessaire respect des principes fondamentaux de la comptabilité publique dans les procédures dématérialisées*

Le juge des comptes accompagne le processus de dématérialisation mais celui-ci doit respecter les grands principes de la comptabilité publique : c'est ainsi qu'un logiciel comptable d'un établissement public, commun à l'ordonnateur et au comptable, impliquait un enchaînement inverse de celui exigé par les règles de la comptabilité publique. Se succédaient la liquidation, la certification du service fait, le visa du comptable puis, seulement à ce moment, l'édition du mandat signé par l'ordonnateur. Le juge a considéré que le comptable avait commis un manquement en payant des dépenses sur le fondement de procédures informatiques directement contraires aux règles de l'enchaînement prévu par la comptabilité publique<sup>16</sup>.

De même, le fait qu'une application informatique ne permette pas l'impression sur le mandat d'une mention valant attestation du service fait n'est pas de nature à exonérer le comptable de sa responsabilité, s'il n'a pas recherché les pièces justificatives de ce service fait<sup>17</sup>. L'administration doit donc mettre en place des procédures dématérialisées intégrant cette exigence de la certification du service fait.

Le contrôle du comptable, et partant celui du juge, s'appuie sur les pièces justificatives. La dématérialisation des pièces constituait donc un véritable défi pour le juge financier et ce défi a été relevé : le mouvement

---

<sup>14</sup> CC 25 janvier 2013, *Agence comptable des services industriels de l'armement*, rec. p. 27

<sup>15</sup> Chambre régionale des comptes d'Île-de-France 19 avril 2013, *Centre hospitalier de Versailles*

<sup>16</sup> CC 8 juillet 2013, *Établissement public d'aménagement Seine Arche à Nanterre*, rec. p. 104

<sup>17</sup> CC 27 mars 2013, *Trésorier-payeur général de l'Allier*.

de modernisation de l'administration et de la gestion publique est un processus ininterrompu que le juge accompagne, et encadre en précisant les garanties nécessaires, au fil de la jurisprudence.

\*

\*\*

Au-delà de l'adaptation aux évolutions de technologie et de technique administratives, le juge financier a dû récemment, à l'instar des autres juridictions administratives, améliorer ses garanties procédurales ; il a également dû s'adapter à la réforme du régime de responsabilité du comptable.

## **II - La mise en œuvre de deux réformes majeures**

### **A - La profonde évolution des procédures du juge financier : le renforcement du contradictoire et du rôle du Parquet**

#### **1 - Le contradictoire : une règle qui remonte à l'origine de la Cour des comptes**

C'est de longue date que la procédure devant les juridictions financières revêt un caractère contradictoire et ménage les droits de la défense. Ces droits ont longtemps été assurés par la règle du « double arrêt », reprise par la loi du 16 septembre 1807 qui appliquait à la Cour des comptes le même dispositif que celui prévu par la loi du 28 pluviôse an III pour l'ancienne « commission de comptabilité nationale ». C'est ainsi que, pendant deux cents ans, chaque comptable mis en cause pour une opération litigieuse s'est vu notifier un premier arrêt provisoire, à charge pour lui de répondre aux « injonctions » prononcées (injonction d'explication à décharge, à défaut du versement de la somme correspondante), la réponse du comptable étant examinée dans une procédure écrite et la décision étant délibérée collégalement. En outre, et également de longue date, le juge financier emprunte au juge judiciaire des éléments protecteurs de procédure : par exemple, depuis 1880, le comptable mis en cause dispose de la possibilité de demander la récusation d'un magistrat, comme dans la procédure judiciaire. Les

mêmes règles s'appliquent aux chambres régionales et territoriales des comptes depuis leur création par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

Les années 1990-2000 ont vu se renforcer les garanties offertes aux parties. Le principe de l'audience publique a été introduit en matière d'amendes et de gestion de fait devant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales. Puis, notamment sous l'influence des jurisprudences du Conseil d'État<sup>18</sup>, et, plus généralement, des règles du procès équitable dégagées par la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour des comptes a relevé ses exigences en matière d'impartialité de la formation de jugement. En particulier, elle s'attache à ne pas se disqualifier en « préjugéant » dans une communication publique d'une décision qu'elle serait ultérieurement susceptible de prendre dans une instance juridictionnelle.

## **2 - La réforme de 2008 : la séparation des fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement**

La loi du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a profondément modifié la procédure. L'ancienne règle du double arrêt a laissé la place à un dispositif reposant sur la mise en mouvement de l'action publique par le ministère public. Désormais la Cour – et avec elle les chambres régionales et territoriales – ne s'autosaisit plus de charges provisoires qu'elle formulerait en examinant le compte : les présomptions de charges sont énoncées non plus dans un arrêt provisoire de la Cour, mais à la diligence du Parquet. Dans une première phase, non contentieuse, un magistrat examine les comptes et remet un rapport. Au vu de ce rapport, transmis par le président de la formation de jugement au ministère public, ce dernier saisit le juge des charges par voie de réquisitoire auquel les parties, dont le comptable, sont invitées à répondre. Un rapporteur instruit l'affaire, analyse les réponses, émet des propositions, et la formation de jugement décide. Lorsque le Parquet ne retient aucun élément de nature à mettre en jeu la responsabilité du comptable, la décharge de celui-ci est prononcée par une simple ordonnance du président de la formation de jugement prise par un juge unique. Le Parquet, qui se voit ainsi conférer par la loi le monopole des poursuites, joue un rôle accru dans la procédure.

---

<sup>18</sup> Labor Métal, 23 février 2000 ; Razel Frères et Le Leuch, 6 avril 2001.

Au-delà, la même loi cristallise les évolutions précitées en termes de garanties du contradictoire : elle confirme que l'arrêt doit être motivé et doit discuter les dires des parties, et l'audience publique est généralisée.

La mise en œuvre de cette réforme a conduit à préciser la portée de la saisine du juge par le Parquet. La Cour a fixé l'ouverture de la procédure contradictoire à la réception par l'intéressé de la notification du réquisitoire<sup>19</sup>. Il restait à définir sur quoi portait exactement la contradiction relative aux « éléments » relevés par le Parquet dans son réquisitoire. La Cour, dans le souci de ménager les droits du comptable mis en cause, a jugé que la contradiction devait porter sur la pré-qualification juridique des faits telle qu'elle apparaît au réquisitoire : dans la logique d'une règle protectrice dégagée à la faveur des anciennes procédures<sup>20</sup>, la Cour estime en effet qu'elle ne peut engager la responsabilité du comptable sur une argumentation qui n'a pas été contredite en raison de son absence au réquisitoire<sup>21</sup> ; *a contrario*, si la Cour estime qu'elle peut, sans autre formalité, substituer un motif à un autre sans manquer au contradictoire, c'est que ledit motif, présent au réquisitoire, a pu être soumis à la contradiction des parties<sup>22</sup>.

La procédure devant les juridictions financières, depuis 2008, s'est ainsi rapprochée de celle des juridictions judiciaires, avec la montée en puissance du Parquet. Quelques années plus tard, en 2011, c'est une réforme du régime de la responsabilité des comptables qui a, en donnant un pouvoir d'appréciation accru au juge, rapproché son office au fond de celui d'un juge administratif de droit commun.

---

<sup>19</sup> CC 28 novembre 2013, *Centre communal d'action sociale (CCAS) de Mont-de-Marsan*, rec. p. 186 ; CC 9 juillet 2014, *Communauté de communes du Piémont oronais* et CC 9 juillet 2014, *Communauté d'agglomération rouennaise*.

<sup>20</sup> Conseil d'État, Office tourisme Alpe d'Huez, 28 décembre 2009.

<sup>21</sup> CC 28 juin 2012, *Institut national des hautes études de sécurité (INHES)*, rec. p. 103 ; CC 6 septembre 2013, *Lycée Augustin Ty à Touho*, rec. p. 133.

<sup>22</sup> CC 12 septembre 2013, *Centre hospitalier de Montluçon*.

## **B - La notion de préjudice financier causé à la collectivité : un pouvoir d'appréciation accru**

### **1 - La situation antérieure**

Dans la période antérieure à 2011, et réserve faite des amendes pour retard dans la production des comptes (ou des amendes pour gestion de fait), la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables était nécessairement sanctionnée par le prononcé d'un débet, à savoir l'obligation pour le comptable de reverser dans la caisse publique le montant de la somme litigieuse. Cette solution avait les avantages d'une certaine simplicité, et relevait de considérations objectives : le montant à reverser était celui de la somme irrégulièrement payée, de la recette non recouvrée, ou du manquant en caisse ou en valeurs. Un tel reversement « apurait » les comptes viciés et « rétablissait » la caisse. Ce dispositif de contentieux purement objectif rencontrait néanmoins plusieurs limites : dans un contexte de « justice retenue », la loi prévoyait la possibilité d'obtenir une remise gracieuse de ces débet de la part du ministre en charge du budget ; et le montant du débet était toujours celui de la somme litigieuse, que le manquement du comptable ait été purement formel ou qu'il revête un caractère de gravité plus marqué.

### **2 - Les principes de la réforme**

L'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 a modifié l'article 60 de la loi du 23 février 1963 qui fixe le régime de responsabilité des comptables devant les juridictions financières. Le principal apport de cette réforme repose sur les notions, nouvelles pour le juge des comptes, de manquement et de préjudice financier. Le principe retenu est *a priori* simple. Deux cas se présentent. Si le manquement n'a pas causé de préjudice financier à la collectivité ou à l'organisme considéré, le juge financier peut mettre à la charge du comptable fautif une somme non susceptible de remise gracieuse, dans la limite d'un plafond fixé par décret (actuellement 1,5 pour mille du montant du cautionnement du poste comptable en application du décret du 10 décembre 2012<sup>23</sup>). En cas

---

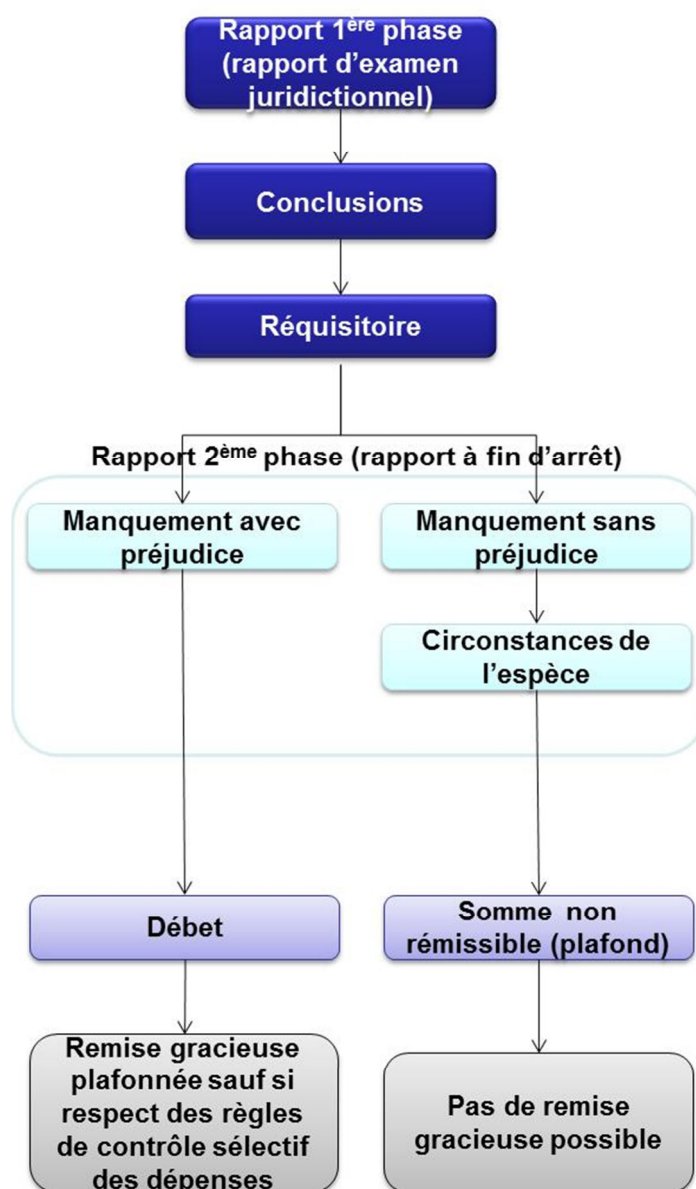
<sup>23</sup> Décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

de préjudice financier, le régime applicable est celui, classique, du débet. La loi introduit toutefois une limite qui n'existait pas auparavant, puisqu'elle prescrit que le ministre, s'il entend accorder au comptable une remise gracieuse, doit alors laisser à la charge de ce dernier un montant d'au moins le double du plafond fixé en cas d'absence de préjudice financier (soit 3 pour mille). Cette limitation de la remise gracieuse n'existe toutefois pas dans les cas où le juge constate que le comptable a respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses (lorsqu'existe un contrôle, de type « partenarial » ou « hiérarchisé » (cf. image n° 3).

L'office du juge des comptes comporte désormais des éléments « subjectifs ». D'une part, l'appréciation de l'existence ou non d'un préjudice financier est confiée par la loi au juge lui-même ; les cas de manquements avec ou sans préjudice ne sont déterminés ni par la loi, ni par les règlements. Il revient ainsi aux juridictions financières, sous le contrôle du juge d'appel pour les chambres régionales et territoriales des comptes et du juge de cassation, d'apprécier souverainement si chaque manquement cause ou non un préjudice à la collectivité. D'autre part, la loi invite le juge, en cas de manquement sans préjudice, à fixer la somme irrémissible en fonction des circonstances de l'espèce.



**Image n° 2 : procédure de mise en jeu de la nouvelle responsabilité des comptables publics**



Source : Cour des comptes

### 3 - La jurisprudence a permis de préciser des points essentiels

En conséquence, le juge des comptes a dû, dans la période récente, mettre en œuvre ce nouveau régime de responsabilité des comptables, résoudre différents problèmes et dégager de nouveaux principes jurisprudentiels qui viennent préciser le texte législatif.

#### *a) Le juge peut cumuler plusieurs sanctions sur un même exercice*

La nouvelle rédaction de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ne tranchait pas clairement le point de savoir si un ou plusieurs manquements pouvaient être sanctionnés sur un même exercice.

Se fondant sur divers éléments tirés de la rédaction du texte, la Cour des comptes a considéré que le juge des comptes avait la faculté de retenir plusieurs manquements et d'arrêter, donc, plusieurs sommes non susceptibles de remise gracieuse, sur un même exercice contrôlé, en cas de manquements n'entraînant pas un préjudice financier. Dans cette hypothèse, le montant cumulé des sommes non rémissibles n'est pas affecté par le plafond fixé par la loi, ce plafond concernant un seul manquement<sup>24</sup>. Dans sa décision « Remont » du 21 mai 2014, le Conseil d'État a confirmé la position de la Cour.

#### *b) Une solution pragmatique : les irrégularités de même nature peuvent constituer un manquement unique*

Le juge des comptes constate souvent, en matière financière, des irrégularités similaires et répétitives. Il considère alors, de façon prétorienne, selon les circonstances de l'espèce, que ces irrégularités de même nature commises au cours d'un même exercice par un comptable peuvent constituer un manquement unique.

Ainsi, la Cour a considéré, « en tenant compte des circonstances de l'espèce », comme l'y invite la loi, que des paiements irréguliers de rémunérations intervenues au cours d'un même exercice constituaient un

---

<sup>24</sup> CC 29 janvier 2013, *Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres*, rec. p. 29.

manquement unique<sup>25</sup>. Il en est de même, pour une irrégularité identique sur sept mandats, un manquement unique a été retenu<sup>26</sup>.

À l'inverse, plusieurs manquements peuvent être retenus pour un même paiement. Le juge considère en effet que la loi lui donne une marge d'appréciation afin de tenir compte des circonstances de l'espèce. Ainsi, il a pu sanctionner plusieurs manquements sur un même paiement (défaut de vérification de la qualité de l'ordonnateur, absence de justificatifs, etc.) et prononcer, pour chaque manquement, une somme qui n'est pas susceptible d'une remise gracieuse<sup>27</sup>.

*c) Le juge a précisé la notion de préjudice financier, notamment en relation avec celle de service fait*

La jurisprudence a évolué sur ce point et s'est progressivement précisée. Si le juge a pu parfois considérer qu'il n'y avait pas préjudice financier, en raison de l'exécution du service fait, même si un avenant n'était pas fourni par le comptable, aujourd'hui le juge considère, pour qu'il y ait absence de préjudice financier, qu'il doit y avoir non seulement service fait mais encore existence de pièces justificatives nécessaires au contrôle de la validité de la créance. Ainsi, même si le service fait est allégué en raison de l'exécution des fonctions d'adjoint au maire, « l'absence d'arrêtés de délégation en bonne et due forme indispensables pour prouver l'exercice effectif » de telles fonctions entraîne un préjudice financier<sup>28</sup>.

Le juge considère que « des dépenses qui ne peuvent être régulièrement financées par un établissement public lui portent un préjudice financier lorsqu'elles sont payées » : cette formule a concerné un paiement où l'objet de la manifestation n'apparaissait ni sur les mandats, ni sur les factures, cette irrégularité entraînant un préjudice financier, même si la prestation avait été réalisée<sup>29</sup>.

Dans ce contexte, le juge fait assez souvent référence, en dépenses, à la notion de paiement indu. Il considère que, même si des prestations ont été réalisées, un paiement sans base juridique est un indu constituant

---

<sup>25</sup> CC 24 juillet 2013, *Agence de la biomédecine*, rec. p. 118.

<sup>26</sup> CC 24 octobre 2013, *École nationale supérieure de la police*, rec. p. 156.

<sup>27</sup> CC 20 novembre 2013, *Trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône*, rec. p. 178.

<sup>28</sup> CC 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote, Martinique*.

<sup>29</sup> CC 24 octobre 2013, *École nationale supérieure de la police*, rec. p. 156.

un préjudice financier (remboursement de frais sans ordre de mission<sup>30</sup>, ou absence de décision de l'autorité compétente<sup>31</sup>). De même, le juge estime que le versement de « primes qui n'étaient prévues par aucun texte, a constitué des paiements indus et, par le fait même, entraîné un préjudice. » (CC 10 mars 2014, *Grand port maritime de Dunkerque*). Il en va de même d'un double paiement.

En recettes, l'annulation d'un titre de recettes, sans contrôler sa régularité et sans production des pièces justificatives nécessaires, cause un préjudice à la collectivité<sup>32</sup>.

Une solution similaire est retenue par le juge, même si l'autorité compétente a manifesté la volonté de remettre la dette du redevable par la suite, l'intervention d'un mandat d'annulation de créance, sans disposer de la délibération de l'autorité compétente, étant « non seulement irrégulier, mais aussi indu »<sup>33</sup>.

Dans la mise en œuvre de cette importante réforme, le juge financier a ainsi, conformément à sa tradition, élaboré une jurisprudence appliquant fermement le droit tout en restant pragmatique.

---

<sup>30</sup> CC 7 avril 2014, *Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM)*.

<sup>31</sup> CC 10 avril 2014, *Commune de Montreuil-sur-Ille*.

<sup>32</sup> CC 13 mars 2014, *Commune de Rivière-Pilote, Martinique*.

<sup>33</sup> CC 10 avril 2014, *Communauté de communes du Saint Affricain*.