

Cour des comptes  
Chambres régionales et territoriales des comptes  
Cour d'appel financière

# ARRÊTS, AVIS ET COMMUNICATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

Premier recueil relatif au nouveau régime  
de responsabilité des gestionnaires publics

2023



Cour des comptes  
Chambres régionales et territoriales  
des comptes  
Cour d'appel financière

**ARRÊTS, AVIS  
ET COMMUNICATIONS  
DES JURIDICTIONS  
FINANCIÈRES**

Premier recueil relatif au nouveau régime  
de responsabilité des gestionnaires publics

**2023**

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41)  
et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet 1992,  
complétés par la loi du 3 janvier 1995,  
toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication  
est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie  
met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

© Direction de l'information légale et administrative – Paris 2024.  
ISBN : 978-2-11-174095-2

# SOMMAIRE

---

Présentation .....	5
Arrêts de la Cour des comptes.....	9
1. Apurement juridictionnel des comptes publics .....	11
2. Jugement des gestionnaires publics.....	15
Arrêt de la Cour d'appel financière .....	47
Décisions du Conseil d'État .....	55
Avis des chambres régionales et territoriales des comptes.....	65
Avis et communications du ministère public .....	69
Liste des arrêts prononcés en 2023.....	91
Terminologie des infractions.....	93
Table analytique.....	95
Index des organismes contrôlés .....	113



# PRÉSENTATION

---

Le recueil de jurisprudence 2023, préparé par la formation restreinte du comité juridictionnel des juridictions financières, présente les premières illustrations de la nouvelle activité contentieuse des juridictions financières instaurée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Pour la résumer à ses apports essentiels, l'ordonnance du 23 mars 2022 a supprimé la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, créé, sur des bases renouvelées<sup>[1]</sup>, un régime unifié de responsabilité financière de l'ensemble des gestionnaires publics, et confié à la Cour des comptes, dotée d'une chambre du contentieux, le soin de les juger en première instance. Une formation d'appel (la Cour d'appel financière), distincte de la Cour des comptes, a été établie.

Le recueil réunit essentiellement les extraits significatifs, assortis d'un résumé et d'un bref commentaire, des documents retenus. Il s'efforce de refléter la variété des missions assignées aux juridictions financières. Le lecteur trouvera ainsi dans ce volume non seulement les premiers arrêts construisant la jurisprudence de la Cour des comptes ainsi qu'un arrêt de la Cour d'appel financière<sup>[2]</sup> sur le nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics, mais encore des avis et des communications du ministère public qui présentent un intérêt particulier par la situation qu'ils illustrent, du point de vue de la responsabilité des gestionnaires publics. Les communications du parquet général sélectionnées signalent, en effet, des irrégularités susceptibles d'engager la responsabilité d'ordonnateurs, voire de comptables, sur le fondement du nouveau régime unifié de responsabilité. Un avis de compétence apporte un éclairage utile sur le périmètre des compétences de contrôle des juridictions financières, qui détermine celui des attributions contentieuses de la Cour des comptes. L'exercice de la mission

---

[1] Notamment par la redéfinition de dix infractions susceptibles d'être poursuivies.

[2] Daté du 12 janvier 2024 mais publié exceptionnellement dans ce recueil 2023, en raison de sa connexité avec le tout premier arrêt de la chambre du contentieux relatif au nouveau régime de responsabilité.

consultative des chambres régionales ou territoriales des comptes est représenté par un avis de contrôle des actes budgétaires.

Le tableau ci-après indique la répartition des 16 extraits sélectionnés.

Types de documents	Nombre d'extraits sélectionnés
Arrêts de la Cour des comptes	6
<i>dont arrêt sur le contentieux de l'apurement juridictionnel des comptes publics</i>	1
Arrêt de la Cour d'appel financière	1
Décisions du Conseil d'État	2
Avis de contrôle des actes budgétaires (rendu par les CRTC)	1
Communications du ministère public	6

Le recueil est conçu pour informer les magistrats, les enseignants et les chercheurs en finances publiques, tous les praticiens du droit, de l'état de la jurisprudence financière et de ses évolutions. Il vise aussi à éclairer les gestionnaires publics relevant du nouveau régime de responsabilité financière sur sa réalité et sur son étendue.

Les documents publiés ici sont toujours des extraits (le texte intégral est disponible sur le site de la Cour des comptes et des juridictions financières [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) en ce qui concerne les arrêts et les avis). Ils sont regroupés en cinq chapitres, de tailles différentes, au sein desquels ils sont présentés par ordre chronologique : arrêts de la Cour des comptes ; arrêt de la Cour d'appel financière ; décisions du Conseil d'État ; avis budgétaire d'une chambre régionale des comptes ; communications du ministère public.

Chaque extrait est précédé de « descripteurs », termes qui permettent de cerner le contenu des documents sélectionnés et de les repérer dans la table analytique. La liste des descripteurs retenus pour caractériser les dix infractions constituant le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics fait l'objet d'une annexe.

Enfin, il a été ajouté une table des organismes contrôlés. Les noms des personnes physiques visées (hors les magistrats ayant participé aux audiences et, le cas échéant, les avocats) ont été anonymisés.

Le comité juridictionnel a pour objet de favoriser la cohérence et la qualité des décisions juridictionnelles et de diffuser la jurisprudence des juridictions financières ou intéressantes celles-ci. Il est présidé par M. Philippe Geoffroy, conseiller maître. Ce présent recueil a été élaboré par la formation restreinte du comité, présidé par M. Gilles Miller, conseiller maître, et composée de Mme Marie-Odile Allard, MM. Patrick Sitbon, Patrick

---

Bonnaud et Thierry Savy, conseillers maîtres, ainsi que de MM. Alain Stéphan et Frédéric Guthmann, conseillers présidents. Il a bénéficié des travaux de Mmes Souad Elgnaoui et Laure Terrasse, conseillères référendaires, et de MM. Paul Fleurance, François-Emmanuel Lacassagne et Luca Vergallo, auditeurs, qui ont rapporté devant le comité.

M. Pierre Van Herzele, avocat général, a apporté le précieux concours du parquet général aux travaux du comité.

Le secrétariat du comité a été assuré par la direction de la documentation et des archives de la Cour des comptes, sous la responsabilité de Mme Céline Bigoy, responsable du pôle documentation interne et jurisprudence.



**ARRÊTS DE  
LA COUR DES COMPTES**

---



**1.**

**APUREMENT JURIDICTIONNEL  
DES COMPTES PUBLICS**

---



**Établissement public hospitalier. – Recouvrement. – Diligences du comptable. – Prescription quadriennale. – Préjudice financier.**

*Le comptable public d'un centre hospitalier avait pris en charge cinq titres de créances, dont le recouvrement était fortement compromis quatre années plus tard en l'absence de preuve de diligences suffisantes de sa part susceptibles d'avoir interrompu le délai quadriennal de prescription.*

*Engagée peu avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 devant une chambre régionale, l'instance a été automatiquement transférée à la Cour des comptes, ainsi qu'en dispose l'article 29 de cette ordonnance.*

*La Cour a jugé que le manquement du comptable à son devoir de diligences était la cause d'un préjudice financier à concurrence de la créance non recouvrée. En conséquence, elle l'a constitué débiteur de la somme de 20 620,93 €. Elle a écarté la responsabilité de ses successeurs.*

**11 décembre 2023** – chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2023-1438. – Centre hospitalier intercommunal de Montdidier-Roye (CHIMR)

LA COUR, (...)

*Sur l'existence d'un préjudice financier (...)*

51. L'absence de recouvrement d'une créance cause, en principe, un préjudice financier ; toutefois, il n'y a pas de préjudice lorsque la preuve est apportée qu'en toute hypothèse la créance n'aurait pas pu être recouvrée.

52. En l'espèce cette preuve n'est apportée pour aucune des créances. Notamment, le caractère aléatoire du recouvrement sur les redevables résidant à l'étranger n'est pas établi dès lors qu'il n'est pas démontré que ces derniers auraient été insolvables si les diligences avaient été effectuées dans des délais raisonnables. (...)

55. Il y a lieu, en conséquence, de constituer M. X débiteur envers le CHIMR de la somme de 20 620,93 €, correspondant aux créances prescrites au titre de l'exercice 2017, augmentée des intérêts de droit à compter du 16 juin 2022, date de la réception par ce comptable du réquisitoire susvisé. (...)

*[Débet]*

**Commentaire :** Il s'agit du dernier débet prononcé par le juge des comptes en première instance à l'encontre d'un comptable patent.

Par ailleurs, le ministère public avait soulevé à l'encontre du même comptable une charge motivée par une justification insuffisante des dépenses de rémunérations accessoires, versées au profit de neuf praticiens. Mais ces dépenses étant dues, les manquements du comptable à ses obligations de contrôle n'ont pas causé de préjudice financier à l'établissement.



2.

**JUGEMENT DES  
GESTIONNAIRES PUBLICS**

---



**Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect.**

*Trois personnes étaient renvoyées devant la Cour : les deux présidents successifs d'une société publique locale (SPL) ainsi que la salariée d'un prestataire extérieur, dans le cadre d'un contrat de « management de transition », exerçant de fait la fonction de directrice générale de cette SPL. Cette dernière était poursuivie pour avoir engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir et pour s'être procurée ou avoir procuré à autrui des avantages injustifiés dans le cadre de ses fonctions. Les deux présidents successifs étaient mis en cause pour un ensemble d'irrégularités, allant du défaut de surveillance, ayant permis les irrégularités reprochées à la directrice générale de fait, à l'insuffisance des diligences pour y mettre fin, ayant généré un préjudice financier significatif au détriment de la société.*

*La directrice générale de fait a d'abord été reconnue justiciable de la Cour des comptes. Le contrat de prestation de service, qui avait été conclu avec son employeur, et son statut d'intervenante dans la SPL ne lui avaient pas donné de compétences aux fins de signer des actes par lesquels elle engageait des dépenses (signature de contrats de travail, commandes publiques). La Cour a retenu sa responsabilité au titre de l'engagement de dépense sans pouvoir (article L. 131-13, al. 3 du code des juridictions financières). Elle a été aussi reconnue responsable de l'octroi à son conjoint d'un avantage injustifié, en l'espèce le paiement d'un voyage à l'étranger (article L. 131-12). À cette occasion, la Cour a apprécié, pour la première fois, dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, les circonstances de l'espèce.*

*Par ailleurs et eu égard à l'entrée en vigueur de ce nouveau régime, la Cour a appliqué le principe de rétroactivité *in mitius* (application rétroactive de la loi répressive la plus douce). En conséquence, elle n'a pas retenu l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié, par la directrice générale de fait, à elle-même (prise en charge d'avantages divers de transport etc.). Elle a estimé que l'ancien article L. 313-6 du code des juridictions financières ne prévoyait de sanctionner que l'octroi d'un avantage injustifié à autrui, alors que le nouvel article L. 131-12, qui comporte d'ailleurs des dispositions à la fois plus douces et plus sévères, permet de sanctionner l'avantage indu à soi-même.*

*La Cour a écarté l'infraction prévue par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières pour les deux présidents de l'organisme, sans se prononcer explicitement sur l'existence ou l'absence d'irrégularités ou de fautes de gestion de ces dirigeants. Elle a estimé qu'il n'avait pas été possible d'identifier, en l'état du dossier, le préjudice financier engendré par les fautes graves de gestion alléguées par le réquisitoire.*

*Enfin, la Cour a rappelé qu'elle est saisie de faits et non de la situation des personnes. La circonstance que la personne condamnée n'avait pas été citée dans le premier réquisitoire n'a pas eu pour conséquence de retarder le fait générateur de la prescription, dès lors que le réquisitoire avait bien mentionné l'ensemble des faits susceptibles de lui être reprochés.*

**11 mai 2023** – chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2023-0604. – Société Alpepxo  
LA COUR, (...)

*Sur la compétence de la Cour des comptes (...)*

10. Il en résulte que MM. X et Y, successivement présidents-directeurs généraux d'ALPEXPO, du 31 décembre 2011 au 27 mai 2014 pour le premier, et du 28 mai 2014 au 20 août 2017 pour le second, étaient justiciables de la CDBF jusqu'au 31 décembre 2022, et sont justiciables de la Cour des comptes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

11. Un contrat, ayant pour objet la « *Mise à disposition de prestations de services en Management de Transition* », a été conclu le 1<sup>er</sup> mars 2012 par M. X, président-directeur général de la société ALPEXPO, et le directeur général de la société MCG Managers. La société ALPEXPO étant « *sans direction opérationnelle* » selon le préambule au contrat, celui-ci définit la mission confiée au prestataire pour une durée de cinq mois à compter du 5 mars 2012, et assurée notamment par Mme Z en qualité de « *Manager Intervenant* » pour couvrir « *l'ensemble des composantes d'une Direction Générale* ». Par avenants successifs, le contrat a été prolongé jusqu'au 31 janvier 2013, puis s'est ensuite poursuivi par tacite reconduction de mois en mois « *dans l'attente d'une décision stratégique concernant la direction générale* » de la société ALPEXPO. Il a pris fin le 26 février 2015.

12. Le 2 mars 2012, la société MCG Managers a conclu avec Mme Z un contrat de travail à durée indéterminée prenant effet le 5 mars 2012 pour exercer « *les fonctions d'Intervenant* » dans le cadre de la « *Mission de Direction Générale* » confiée par la société ALPEXPO. Ainsi que le détaillent les points 20 à 22, Mme Z a agi, en fait, comme directrice générale de la société ALPEXPO, au sens des articles L. 312-1 et L. 131-1 du code des juridictions financières précités aux points 4 et 5. Il en résulte que Mme Z était justiciable de la CDBF jusqu'au 31 décembre 2022, et est justiciable de la Cour des comptes depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

*Sur la prescription (...)*

16. Cependant, s'il est exact que le réquisitoire introductif du 16 mai 2019 ne mentionne pas explicitement Mme Z comme responsable présumée des faits visés, le ministère public n'est pas tenu de citer nommément les personnes susceptibles d'être mises en cause. Il peut, dans ses réquisitions, faire état des responsabilités encourues par des personnes dénommées, ou « *toutes autres personnes qui auraient participé aux irrégularités constatées* », ce qu'il a fait, en l'espèce, dans son réquisitoire introductif du 16 mai 2019.

Par ailleurs, ce réquisitoire vise bien les faits relatifs à l'engagement de dépenses par Mme Z, sans que celle-ci ait disposé d'un pouvoir à cette fin, et les conditions dans lesquelles elle aurait bénéficié du remboursement de frais de déplacement et de prise en charge par la société ALPEXPO d'autres frais, ces faits ayant fait l'objet du déféré susvisé de la chambre régionale des comptes.

17. En conséquence, la communication du procureur financier près la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, transmettant le déféré de ladite chambre, ayant été enregistrée par le ministère public près la CDBF le 31 octobre 2018, les faits postérieurs au 31 octobre 2018 peuvent être valablement appréhendés par la Cour des comptes et sanctionnés par la Juridiction.

*Sur le droit applicable à l'ensemble des faits*

18. En application des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen susvisée, relatives à la légalité des infractions et des peines et à la nécessaire proportionnalité de celles-ci, il n'est pas possible d'appliquer rétroactivement une disposition répressive qui aurait un caractère plus sévère, pour le justiciable. Toutefois, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et qui n'ont pas encore été définitivement jugées, tant pour la qualification que pour le plafond de l'amende qui pourrait être infligée aux personnes renvoyées. (...)

*Sur l'engagement irrégulier de dépenses par un agent de fait (...)*

*Sur la qualification juridique*

25. Un contrat dit de « management de transition » ne constitue pas une catégorie juridique particulière de contrats susceptibles d'être conclus par une société ayant un besoin spécifique temporaire, mais peut revêtir diverses formes pour servir de support à l'intervention de la personne missionnée. En l'espèce, la convention proposée le 4 février 2012, et signée le 1<sup>er</sup> mars 2012, s'est limitée à prévoir que Mme Z, employée par MCG Managers, conduira une mission auprès de la société ALPEXPO, en tant que « *Manager Intervenant* ». Il s'agit d'un simple contrat de prestations de service qui ne conférerait pas à l'intervenante la capacité juridique d'engager juridiquement et financièrement la société.

26. Si le contrat stipule en son article 1 que « *la mission du Manager MCG Intervenant couvrira l'ensemble des composantes d'une Direction Générale* » et que les compétences de Mme Z en la matière sont mentionnées à l'article 4, il ressort des pièces du dossier et notamment des procès-verbaux des conseils d'administration de la société ALPEXPO mentionnés aux points 8 et 9 que ses présidents successifs, MM. X et Y, ont exercé *de jure*, durant la période où Mme Z était missionnée, les fonctions de directeur général de la société d'économie mixte, fonctions qui leur conféraient de manière exclusive la qualité de mandataire social. À ce titre, il leur revenait de représenter la société vis-à-vis des tiers, notamment dans les actes de la vie courante et lors de la signature de contrats.

27. L'utilisation de la carte bancaire de la société, ainsi que la procuration bancaire, dont aurait bénéficié Mme Z mais qui n'est pas attestée par une pièce versée au dossier, ne lui conféraient que l'apparence de la capacité d'engager les dépenses d'ALPEXPO, alors que de telles dispositions ne sont régulières que pour autant qu'elles sont conformes aux statuts et aux règles qui régissent la société. En outre, si une procuration peut, le cas échéant, dégager la responsabilité du banquier, dans l'hypothèse d'un décaissement contesté, elle ne peut conférer, à son bénéficiaire, la capacité juridique d'engager la société vis-à-vis de tiers, qu'ils soient fournisseurs ou salariés.

28. Mme Z a cependant signé les actes juridiques mentionnés au point 22 et engagé les dépenses correspondantes (versement de salaires et paiement des factures des fournisseurs), postérieurement au 31 octobre 2013 et jusqu'à la fin de l'année 2014, alors qu'elle n'était ni mandataire social, ni même employée de la société ALPEXPO, ainsi qu'il ressort explicitement de l'article 5 du contrat qui liait la société à MCG Managers. Aucune stipulation contractuelle ou délibération du conseil d'administration de la société ALPEXPO n'a conféré à Mme Z, intervenant auprès de cette société dans le cadre d'une mission par nature temporaire, initialement fixée à cinq mois et prolongée par avenants durant trois années, le pouvoir de conclure des contrats ni d'engager des dépenses au nom de la société ALPEXPO. En conséquence, Mme Z a enfreint la règle en vertu de laquelle les dépenses d'un organisme ne peuvent être engagées que par les personnes juridiquement habilitées à le faire selon les règles applicables à l'organisme concerné, par décision du mandataire social ou à la suite d'une délibération du conseil d'administration. La jurisprudence de la Cour de cassation, que Mme Z invoque pour sa défense, renforce cette analyse, puisqu'elle n'évoque que des hypothèses de délégations de pouvoir intervenues au sein d'une même société, ou d'un même groupe de sociétés.

29. Les éléments constitutifs de l'infraction, prévue initialement à l'article L. 313-3 du code des juridictions financières et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, au 3<sup>o</sup> de l'article L. 131-13 du même code, sont de ce fait réunis et il convient de considérer, en conséquence, que l'infraction a bien été commise. (...)

*Sur les dépenses indues payées au bénéfice direct ou indirect du « Manager Intervenant » (...)*

*Sur le droit applicable*

34. Conformément au principe de rétroactivité *in mitius* des lois répressives, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions antérieures constatées et non définitivement jugées, sous la condition qu'elles répondent à sa rédaction et que la sanction prononcée ne soit pas rendue plus sévère, et que les dispositions nouvelles plus sévères ne s'appliquent pas rétroactivement aux faits antérieurs à leur entrée en vigueur.

35. L'article L. 313-4 du code des juridictions financières, applicable jusqu'au 31 décembre 2022 et invoqué à l'appui du réquisitoire introductif du 16 mai 2019 susvisé, 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. [...]* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières, aux termes duquel est exigée, outre la preuve d'une « *infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens* » de l'organisme, la démonstration d'une faute grave ayant causé un préjudice financier d'un montant significatif. Cette disposition doit être considérée comme une loi nouvelle plus douce par rapport à l'article L. 313-4 désormais abrogé, et applicable à l'espèce, conformément au principe précité de la rétroactivité des seules dispositions plus douces (cf. point 18).

36. Par ailleurs, l'article L. 313-6 du code des juridictions financières désormais abrogé, disposait que « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, aux termes duquel « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3* ».

37. Le ministère public a invité la Cour à considérer que si les dispositions de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ne permettaient pas de sanctionner l'octroi d'avantages indus à soi-même, les mêmes faits pouvaient cependant être appréhendés sur le fondement de l'article L. 313-4 et qu'en conséquence, c'est sans élargissement du champ des faits poursuivis, désormais susceptibles d'être sanctionnés par la chambre du contentieux de la Cour des comptes, que pourraient être invoqués aujourd'hui à l'appui de la décision de renvoi les dispositions des articles L. 131-9 et L. 131-12 du code des juridictions financières, à la condition expresse, toutefois, que soient réunis les éléments constitutifs de ces infractions telles que l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée en a modifié la définition.

38. S'il apparaît bien que l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée n'a pas, sur ce point précis, élargi le périmètre des faits sanctionnables, du moins en apparence, il demeure que le nouvel article L. 131-12 du code des juridictions financières décrit une infraction qui présente les caractéristiques d'une loi complexe, modifiant la loi ancienne sur deux points non divisibles de sens opposé. Au cas d'espèce, l'extension portée par l'ordonnance précitée de l'infraction aux avantages indus procurés à soi-même, ne peut avoir de portée rétroactive et s'appliquer à des faits survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

39. Au reste, bien que le fait de procurer à soi-même un avantage indu aurait pu être appréhendé, jusqu'au 23 mars 2022, au titre de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières, dès lors qu'était prouvé un manquement à une règle d'exécution de la dépense, les conditions nouvelles dont un tel manquement est aujourd'hui assorti par l'article L. 131-9, ne permettent pas de qualifier ici une infraction sur le fondement de la loi nouvelle.

40. Enfin, le principe précité de la rétroactivité des seules dispositions réputées plus douces vaut également pour la détermination de l'amende dont le plafond est fixé par l'article L. 131-16 du code des juridictions financières, à un montant inférieur à celui fixé, par la législation abrogée, pour les infractions des anciens articles L. 313-4 et L. 313-6.

#### *Sur la qualification juridique*

41. Certaines des dépenses, dont la décision de renvoi allègue l'irrégularité, comme susceptibles de présenter un caractère étranger à l'objet social d'ALPEXPO, mais qui ne peuvent pas être qualifiées d'avantages indus procurés à autrui, ne sauraient faire l'objet d'une sanction au titre des dispositions du code des juridictions financières aujourd'hui applicables.

42. Toutefois, en procédant à l'achat d'un billet d'avion, au bénéfice de son conjoint, dans le cadre d'un déplacement aux États-Unis d'Amérique pour un montant de 3 149 € en janvier 2014, fût-ce au terme d'un échange de courriels avec M. X, président-directeur général, Mme Z a engagé, au bénéfice d'autrui, une dépense étrangère à l'objet social de la société ALPEXPO, sans lien avec la mission de celle-ci et en contradiction avec les règles d'exécution des dépenses de l'organisme. Mme Z a agi en méconnaissance de ses obligations, puisqu'elle a violé les règles applicables à l'utilisation des cartes de paiement d'ALPEXPO ainsi que les règles statutaires de la société d'économie mixte dont l'article 19, réformé en 2015, dispose que le directeur général exerce ses pouvoirs dans la limite de l'objet social.

43. À cette occasion et en faisant supporter à la société ALPEXPO une dépense étrangère à son objet, elle a, non seulement procuré à autrui un avantage injustifié, mais encore causé un préjudice à la société. Au demeurant, il apparaît que Mme Z a également agi par intérêt personnel, direct et indirect, s'agissant des avantages

qu'elle a procurés à son conjoint, avec lequel elle entretient un lien suffisant pour établir l'existence d'un tel intérêt.

44. Les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, sont de ce fait réunis, et il convient dès lors de considérer que l'infraction a été commise. (...)

*Sur les fautes graves alléguées commises dans la gestion d'ALPEXPO par les dirigeants successifs de la société ayant entraîné un préjudice financier significatif*

*Sur les faits et les éléments retenus dans la décision de renvoi du ministère public*

46. Il est constant et non contesté qu'il incombe un devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance à tout dirigeant d'un organisme. En l'espèce, les présidents-directeurs généraux successifs, MM. X, en fonctions jusqu'au 27 mai 2014, et Y, du 28 mai 2014 au 20 août 2017, étaient investis, « *des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société* » et pour la représenter « *dans ses rapports avec les tiers* », aux termes des statuts successifs de la société ALPEXPO susvisés.

47. La décision de renvoi du 18 janvier 2023 susvisée considère successivement cinq catégories de faits comme éléments constitutifs d'une infraction, soit le défaut de surveillance des agissements de Mme Z, le désordre constaté dans la conservation de documents comptables, voire la tenue de la comptabilité, qui ne permettrait pas d'établir avec certitude le montant de la dette dont Mme Z serait restée redevable envers la société ALPEXPO, l'absence de diligences menées à terme en vue de recouvrer cette dette, des défaillances dans l'exécution du contrat de « *Mise à disposition de prestations de services en Management de Transition* » avec la société MCG Managers, notamment l'absence d'établissement d'une lettre de mission de Mme Z, et enfin le non-respect de certaines dispositions réglementaires en matière de commande publique.

48. Par ailleurs, la décision de renvoi identifie le montant du préjudice financier significatif, associé à ces manquements, d'une part au montant des honoraires versés par la société ALPEXPO à MCG Managers dans le cadre de l'exécution du contrat, d'autre part, au total des dépenses dont Mme Z serait encore redevable « *montant qui ne peut être déterminé précisément [...], mais qui n'est pas inférieur à 12 000 €* ». Le ministère public apprécie le caractère significatif dudit préjudice « *à l'aune de l'entité qu'était la direction générale de fait assurée par Mme Z* ». Il prend en considération le fait que les dépenses relatives à l'exécution du contrat avec MCG Managers n'ont pas fait l'objet d'une décision formelle de la part du conseil d'administration, et le coût de ce contrat, en valeur absolue et relative comparé à la rémunération d'un directeur général, notamment celle perçue par le directeur général recruté par la société ALPEXPO en août 2017. Il prend enfin en considération les résultats financiers dégradés de la société ALPEXPO, que ces dépenses auraient contribué à aggraver. (...)

*Sur la qualification juridique des faits au regard des exigences de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières*

52. Indépendamment des manquements poursuivis et de leur gravité supposée, dans la limite des seuls éléments relatifs à l'existence d'un préjudice financier significatif, dont la Cour est saisie, il demeure impossible d'apprécier le montant des sommes dont Mme Z serait restée redevable, alors qu'il n'est pas suffisamment démontré que l'exécution du contrat passé avec MCG Managers ait constitué une dépense ayant contribué à aggraver le résultat financier de la société ALPEXPO. Il en va de même des contrats qui auraient été conclus au cours de la période non prescrite, sans avoir été précédés d'une publicité ou d'une mise en concurrence suffisantes, dont il ne ressort pas des pièces du dossier qu'ils auraient entraîné un préjudice financier significatif, au détriment de la société.

53. Dès lors, le préjudice financier et son caractère significatif, au sens de l'article L. 131-9 précité du code des juridictions financières, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, ne sont pas établis. Ainsi, tous les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas réunis. En conséquence, il y a lieu de relaxer des fins des poursuites engagées à leur encontre MM. X et Y. (...)

*Sur les circonstances*

54. Il y a lieu de considérer, d'une part, que Mme Z a fourni, ainsi que le conseil d'administration l'a régulièrement relevé, une importante contribution personnelle à la gestion de la société ALPEXPO, mais que, d'autre part, elle a laissé perdurer des pratiques défectueuses, marquées notamment par le mésusage de la carte bancaire de la société. (...)

*[Amende de 3 500 € pour la dirigeante de fait ; Relaxe pour les présidents successifs]*

**Commentaire :** Cette affaire, initiée en 2018 par une saisine de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), a été automatiquement transmise, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, à la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Cet arrêt constitue le premier prononcé par la Cour dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics issu de l'ordonnance du 23 mars 2022. Il s'agit donc de la première fois que la chambre du contentieux se prononce sur les infractions décrites par les articles L. 131-9, L. 131-12 et L. 131-13, al. 3 du code des juridictions financières, ainsi que sur les modalités d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions répressives selon leurs caractéristiques. Lors de ce premier arrêt, la chambre du contentieux a reconnu sa compétence à l'égard d'une personne renvoyée qui était un agent public de fait.

Sur la notion de dirigeant de fait : est justiciable de la Cour une personne ayant rempli, de fait, les fonctions de directeur financier d'un organisme soumis au contrôle de la Cour (CDBF, 7 novembre 2022, *Fédération française d'athlétisme*, Recueil p. 148,

---

considérant n° 3) ou encore ayant un rôle d'ordonnateur de fait pour certaines dépenses, bien qu'occupant un poste de conseiller technique (CDBF, 25 janvier 1977, *Direction départementale des services vétérinaires de la Lozère*, Recueil Lebon, p. 675).

En outre, l'avantage injustifié est évalué notamment en constatant qu'une dépense est étrangère à l'objet social de la société, s'inscrivant dans la jurisprudence de la CDBF (20 mai 2020, *Chambre nationale de la batellerie artisanale*, Recueil p. 181). La CDBF avait aussi retenu que le fait de déroger aux règles de versement de subventions avait constitué un avantage injustifié (4 septembre 2018, *Agence de l'eau Seine-Normandie*, Recueil p. 186).

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel sur requête du ministère public, qui ne partageait pas entièrement l'interprétation de la Cour sur la nature plus sévère des dispositions de l'article L. 131-12 par rapport à l'ensemble des dispositions antérieures qui permettaient à la CDBF d'entrer en voie de condamnation. Cf. CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 49.

---

**Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Commune. – Maire. – Prescription. – Juge administratif. – Décision de justice. – Astreinte. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Ordonnateur.**

*Une commune avait été condamnée à réintégrer un fonctionnaire dont le détachement avait été interrompu de façon irrégulière. La réintégration avait été effectuée dans les temps, mais le tribunal administratif avait rendu 11 jugements enjoignant sous astreinte à la commune de reconstituer la carrière de la fonctionnaire réintégrée, avant que celle-ci ne soit constatée, 15 ans après la première décision juridictionnelle.*

*La Cour des comptes a retenu la responsabilité du maire de la commune pour les deux infractions définies par les articles L. 131-14, al. 1 et L. 131-14, al. 2 du code des juridictions financières (CJF). D'une part, ses « agissements » avait conduit à la condamnation de la commune au paiement d'une astreinte pour défaut d'exécution d'une décision de justice (article L. 131-14, al. 1) et, d'autre part, il était directement responsable du défaut de mandatement, dans les deux mois, des sommes auxquelles la commune a été condamnée par décision juridictionnelle (article L. 131-14, al. 2). La Cour a relevé que cette responsabilité découlait non d'actes particuliers mais de la responsabilité générale liée à la fonction de maire.*

*La Cour a précisé les règles de prescription de ces deux infractions, liées à l'inexécution de décisions de justice. Le principe général est que la prescription quinquennale est interrompue dès lors qu'intervient un déféré au ministère public ou, en l'absence de déféré, un réquisitoire. Dans cette affaire, la créancière avaient introduit plusieurs déférés et le ministère public plusieurs réquisitoires. En conséquence, les périodes non-prescrites ont varié selon les faits constitutifs d'une infraction.*

*En matière d'inexécution de décision de justice, bien que le fait générateur de l'infraction, à savoir le premier des jugements du tribunal administratif, était intervenu en période prescrite, la Cour a jugé que l'infraction prenait fin au moment où la décision de justice était pleinement appliquée, c'est-à-dire, au cas d'espèce, à la date de la pleine reconstitution de carrière. Il n'en va pas de même pour l'infraction liée à la condamnation au paiement d'une astreinte où le juge retient comme point de départ du délai de prescription quinquennale la date du prononcé des décisions de justice condamnant à une astreinte ou liquidation d'astreinte (interprétation de la loi la plus favorable au mis en cause dans le cadre d'une instance répressive).*

*Enfin, la Cour a apprécié les circonstances de l'espèce et retenu comme circonstance atténuante qu'une part de la responsabilité relevait du mandat d'un prédécesseur du maire actuel.*

31 mai 2023 – chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2023-0667. – Commune d’Ajaccio  
LA COUR, (...)

*Sur la prescription des faits constitutifs d’une infraction au sens du 1° de l’article L. 131-14 du CJF (...)*

15. La communication de copies de jugements de liquidation d’astreintes ne constituant pas un déféré au sens de l’article L. 142-1-1 du CJF, et cette disposition n’habilitant pas le créancier à formuler un déféré pour des faits constitutifs d’une infraction au sens du 1° de l’article L. 131-14 du même code, la date d’interruption de la prescription, pour cette infraction, est celle de la date du réquisitoire introductif du 2 mai 2022. La prescription est donc acquise pour tous les faits antérieurs au 2 mai 2017.

16. L’infraction prévue à l’article L. 313-7 du CJF dont les dispositions ont été reprises au 1° de l’article L. 131-14 du même code est constituée par « *les agissements qui auront entraîné la condamnation d’une personne morale de droit public ou d’un organisme de droit privé chargé de la gestion d’un service public à une astreinte en raison de l’inexécution totale ou partielle ou de l’exécution tardive d’une décision de justice* ». Alors que les « *agissements* » peuvent présenter un caractère continu, la condamnation à une astreinte est un événement instantané. Dans le cadre d’un contentieux répressif, il convient de retenir l’interprétation la plus favorable à la personne mise en cause et de prendre en compte pour l’examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF, la date du prononcé des décisions de justice condamnant à une astreinte ou liquidation d’astreinte. (...)

*Sur la prescription des faits constitutifs d’une infraction au sens du 2° de l’article L. 131-14 du CJF (...)*

18. S’agissant des sommes dues par la commune d’Ajaccio à Mme X, la date d’interruption de la prescription est celle de l’enregistrement au ministère public du déféré susvisé de la créancière, en l’espèce le 17 décembre 2021. Les irrégularités postérieures au 17 décembre 2016 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

19. S’agissant des sommes dues par la commune d’Ajaccio à l’État, en l’absence de déféré du créancier, la date d’interruption de la prescription est celle du réquisitoire introductif du 2 mai 2022. Les irrégularités postérieures au 2 mai 2017 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

20. En ce qui concerne les faits nouveaux apportés par le déféré complémentaire de Mme X du 29 septembre 2022, la date d’interruption de la prescription est celle de son enregistrement au ministère public le 4 octobre 2022. Les irrégularités postérieures au 4 octobre 2017, dès lors qu’elles constituent une infraction au sens de l’article L. 131-14 du CJF, ne sont donc pas couvertes par la prescription.

21. S'agissant du déféré incident susvisé de la chambre régionale des comptes Corse, la date d'interruption de la prescription est celle de son enregistrement au ministère public, le 20 juin 2022. Les irrégularités postérieures au 20 juin 2017, dès lors qu'elles constituent une infraction au sens de l'article L. 131-14 du CJF, ne sont pas couvertes par la prescription.

22. Toutefois, tant que dure l'inexécution d'une décision de justice condamnant au paiement d'une somme d'argent, l'absence de mandatement de ladite somme mise à la charge de la personne publique par la décision juridictionnelle est susceptible de constituer une infraction continue. La date à prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF est donc, non le fait générateur de l'irrégularité, mais le moment où celle-ci prend fin.

23. Il résulte de ce qui précède qu'à la différence de ce qu'observent M. Y et son avocat Me PUGEAULT, dénommés ci-après « la défense », les sommes mises à la charge de la commune d'Ajaccio par le jugement du 3 novembre 2016, mandatées au cours de la période non prescrite, soit après le 17 décembre 2016, le 2 février 2017 pour les frais irrépétibles et la part de l'astreinte liquidée revenant à Mme X, et après le 2 mai 2017, le 13 mars 2019 pour celle revenant à l'État, sont en cause dans la présente procédure. (...)

*Sur les agissements ayant entraîné la condamnation de la commune d'Ajaccio à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (1° de l'article L. 131-14 du CJF) (...)*

*Sur l'imputation des responsabilités*

48. Les infractions constatées ne résultent pas d'un comportement fautif directement imputable à un ou des agents identifiés de la commune, mais la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités.

49. M. Y a été élu maire d'Ajaccio le 5 avril 2014. Il est demeuré en fonctions jusqu'au 22 octobre 2014, date d'annulation des élections municipales, puis a été réélu le 8 février 2015. Il a occupé les fonctions de maire jusqu'au 9 juillet 2022. En sa qualité de représentant légal et d'ordonnateur de la commune, les infractions prévues à l'article L. 131-14 (1°), ancien L. 313-7, du CJF qui se sont produites sous sa mandature peuvent lui être imputées en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du CJF. (...)

*Sur les circonstances atténuantes de responsabilité (...)*

68. Toutefois, cette affaire s'est nouée sous la gestion du précédent maire, dès 2004 avec l'interruption jugée non motivée du détachement de Mme X, puis en 2007 avec sa réintégration sous injonction du tribunal administratif de Bastia, dans des conditions

matérielles et administratives difficiles. Mme X en a témoigné et le juge administratif, jusqu'au Conseil d'État sur pourvoi en cassation de la commune, a reconnu son préjudice, financier et moral. La défense constate des dysfonctionnements, mais soutient qu'il n'y a pas de volonté de nuire. En tout état de cause, l'excès de pouvoir et la responsabilité administrative sanctionnés par le juge dans la période 2006-2013 ne peuvent être reprochés à M. Y qui alors n'était pas en fonction. Il a cependant reconnu, lors de l'audience, le caractère prolongé et extravagant de la situation et présenté ses excuses à Mme X au nom de la commune et pour sa propre négligence à exécuter une partie du jugement du 15 décembre 2006.

*Sur le défaut de mandatement dans les deux mois de sommes auxquelles la commune a été condamnée par décision juridictionnelle (2° de l'article L. 131-14 du CJF) (...)*

*Sur l'imputation des responsabilités*

85. Les infractions constatées ne résultent pas d'un comportement fautif imputable à un ou des agents identifiables de la commune, mais la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités. (...)

*Sur l'amende (...)*

95. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété, voire continu sur une longue période, de l'importance du préjudice causé à l'organisme et de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en infligeant à M. Y une amende de 10 000 € soit un montant en tout état de cause inférieur aux plafonds qui résultent tant de l'article L. 131-16 que de l'article L. 131-17 du CJF. (...)

*[Amende de 10 000 €]*

**Commentaire :** La condamnation d'un élu local par la Cour de discipline budgétaire et financière au titre d'une inexécution de décision de justice n'était intervenue qu'une seule fois : CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*, Recueil p. 25.

La Cour des comptes s'inscrit dans une jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en matière de délai de prescription : si l'acte générateur de l'infraction est adopté en période prescrite, le fait qu'il continue de produire des effets en période non-prescrite permet à la Cour d'entrer en voie de condamnation : CDBF, 20 janvier 2021, *Centre hospitalier de Chauny*, Recueil p. 157 ; CDBF, 22 décembre 2010, *Chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées*, Recueil p. 123. Cf. aussi CC, 10 juillet 2023, *Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante*, présent Recueil p. 30.

**Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Établissement public hospitalier. – Prescription. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes.**

*Un établissement hospitalier avait été soumis à deux décisions de liquidation d'astreintes en raison de l'inexécution d'un jugement du tribunal administratif lui enjoignant d'exécuter, sous peine d'astreinte, un jugement précédemment rendu en faveur d'un ancien directeur de l'établissement. Considérant l'inaction de l'ancienne directrice et de son successeur et le défaut d'alerte de l'agent chargé du suivi contentieux, la Cour a considéré l'infraction définie par le 1° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières (CJF) constituée.*

*Condamné au versement à l'État et à l'ancien directeur des sommes dues, augmentées des intérêts légaux pour retard de paiement, par quatre jugements rendus en 2013 et 2022, l'établissement n'avait pas mandaté ces condamnations pécuniaires dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice, à l'exception de celles du jugement de 2022 au bénéfice de l'ancien directeur. La Cour a considéré que l'infraction relative au défaut de mandatement des sommes dues en raison des condamnations au paiement d'astreintes prévue au 2° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023 était constituée et imputable aux deux directeurs successifs visés par la décision de renvoi. Elle a en revanche écarté la responsabilité de l'agent chargé du suivi des contentieux au motif qu'il n'était pas compétent pour ordonner le mandatement et que seule l'infraction prévue au 1° de l'article L. 131-14 pouvait lui être imputée.*

*Dans cette affaire, la Cour a jugé qu'en matière d'inexécution de décision de justice, l'infraction prend fin au moment où la décision de justice est pleinement appliquée et a précisé que la prescription des faits qualifiables au titre du 1° de l'article L. 131-14 du CJF est interrompue par la date du réquisitoire et se comptabilise à compter de la date du prononcé des décisions de justice condamnant à une astreinte.*

*Pour les faits constitutifs d'une infraction au sens du 2° de l'article L. 131-14 du CJF, la prescription s'interrompt par le déféré du créancier enregistré au ministère public ou, en l'absence, par le réquisitoire. En outre, le créancier et le ministère public étant respectivement à l'origine d'un déféré ou d'un réquisitoire, intervenus à des dates différentes, les périodes prescrites peuvent varier selon ces différents paramètres. En tout état de cause, pour cette infraction, la date à prendre en compte pour le calcul de la prescription est le moment où l'irrégularité prend fin (l'ordonnement des sommes dues).*

*En revanche, pour l'appréciation des circonstances, la Cour a considéré que celle-ci pouvait se référer aux faits survenus en période prescrite s'ils ont produit un effet continu en période non prescrite.*

10 juillet 2023 – chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2023-0858. – Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe)

LA COUR, (...)

*Sur la prescription*

12. L'article L. 314-2 du CJF, applicable au moment du déféré, disposait que « *La Cour [de discipline budgétaire et financière] 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 de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre. / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, la mise en cause telle que prévue à l'article L. 314-5, le procès-verbal d'audition des personnes mises en cause ou des témoins, le dépôt du rapport du rapporteur, la décision de poursuivre et la décision de renvoi interrompent la prescription prévue à l'alinéa précédent* ».

13. Si les règles de prescription sont des règles de forme d'application immédiate, y compris à des faits antérieurs, la nouvelle disposition codifiée à l'article L. 142-1-3 du CJF, qui dispose que « *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 I<sup>er</sup> du titre III du présent livre* », ne modifie ni la durée de la prescription, ni ses actes interruptifs.

*Sur la prescription des faits constitutifs d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du CJF*

14. S'agissant des faits qualifiables au titre de l'infraction prévue au 1° de l'article L. 131-14 du CJF, l'alinéa 2 de l'article R. 921-7 du CJA, applicable aux tribunaux administratifs, prévoyait, au moment des faits, que « *Lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les mots « *Cour de discipline budgétaire et financière* » ont été remplacés par les mots « *Cour des comptes* » en application de l'article 2 du décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptes publics.

15. La communication de copies de jugements de liquidation d'astreintes ne constituant pas un déféré au sens de l'article L. 142-1-1 du CJF, et cette disposition n'habilitant pas le créancier à formuler un déféré pour des faits constitutifs d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du même code, la date d'interruption de la prescription, pour cette infraction, est celle de la date du réquisitoire introductif du 31 mars 2022. La prescription est donc acquise pour tous les faits antérieurs au 31 mars 2017.

16. L'infraction prévue à l'article L. 313-7 du CJF dont les dispositions ont été reprises au 1° de l'article L. 131-14 du même code est constituée par « *les agissements qui auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice* ». Alors que les « *agissements* » peuvent présenter un caractère continu, la condamnation à une astreinte est un événement instantané. Dans le cadre d'un contentieux répressif, il convient de retenir l'interprétation la plus favorable à la personne mise en cause et de prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF, la date du prononcé des décisions de justice condamnant à une astreinte ou liquidation d'astreinte.

17. Les jugements n° 1700789 du 23 octobre 2018 et n° 2100569 du 7 juillet 2022 du tribunal administratif de la Martinique (précédemment tribunal administratif de Fort-de-France) ont prononcé la liquidation d'astreintes ; l'ensemble des faits relatifs à ces jugements ne sont pas frappés de prescription.

*Sur la prescription des faits constitutifs d'une infraction au sens du 2° de l'article L. 131-14 du CJF*

18. Aux termes de l'article L. 142-1-1 du CJF : « *Ont qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions (...)* 12° *Les créanciers pour les faits mentionnés au 2° de l'article L. 131-14* ».

19. S'agissant des sommes dues par le centre hospitalier Sainte-Marie à M. X, la date d'interruption de la prescription est celle de l'enregistrement au ministère public du déféré susvisé du créancier, en l'espèce le 12 avril 2021. Les irrégularités postérieures au 12 avril 2016 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

20. S'agissant des sommes dues par le centre hospitalier Sainte-Marie à l'État, en l'absence de déféré du créancier, la date d'interruption de la prescription est celle du réquisitoire introductif du 31 mars 2022. Les irrégularités postérieures au 31 mars 2017 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

21. En tout état de cause, tant que dure l'inexécution d'une décision de justice condamnant au paiement d'une somme d'argent, l'absence de mandatement de ladite somme mise à la charge de la personne publique par la décision juridictionnelle est susceptible de constituer une infraction continue. La date à prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF, est donc, non le fait générateur de l'irrégularité, mais le moment où celle-ci prend fin.

*Sur les faits pris en considération pour l'appréciation des circonstances*

22. Pour l'appréciation des circonstances, il ressort du caractère continu des faits qu'ils soient considérés jusqu'au moment où ils prennent fin.

23. Il résulte de ce qui précède que les règles de prescription sont d'interprétation stricte en ce qui concerne les décisions de justice en cause au titre de l'article L. 131-14 du CJF, l'appréciation des circonstances pouvant cependant inclure des faits survenus en période prescrite mais ayant produit un effet continu en période non prescrite. (...)

*Sur les agissements ayant entraîné la condamnation du centre hospitalier Sainte-Marie à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (1° de l'article L. 131-14 du CJF) (...)*

*Sur le droit applicable (...)*

40. Seule l'hypothèse du prononcé d'une injonction sous astreinte concomitante au prononcé de la décision juridictionnelle ne serait pas constitutive d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du CJF. En effet, à ce stade, aucune inexécution n'est, par définition, intervenue. Ce n'est pas le cas en l'espèce car la première astreinte prononcée le 21 mars 2016 sanctionne l'inexécution du jugement du 17 juin 2013 et les jugements de liquidation d'astreintes prononcés le 23 octobre 2018 et le 7 juillet 2022 sanctionnent respectivement l'inexécution des décisions des jugements des 21 mars 2016 et 23 octobre 2018. (...)

*Sur le défaut de mandatement dans les deux mois de sommes auxquelles le centre hospitalier a été condamné par décision juridictionnelle (2° de l'article L. 131-14 du CJF) (...)*

*Sur l'imputation des responsabilités (...)*

57. Mme A était chargée du suivi du contentieux mais non de l'exécution du mandatement, comme en atteste la délégation de signature dont elle bénéficiait à compter du 27 janvier 2021 « pour signer tous les documents relatifs à la qualité, à l'exception des documents financiers ». Il en résulte que, si l'infraction prévue au 1° de l'article L. 131-14 du CJF est susceptible de lui être imputée, en revanche, celle prévue au 2° du même article, relative au défaut de mandatement ou d'ordonnancement des sommes dues par l'établissement en raison des condamnations au paiement d'astreintes, ne peut pas lui être imputée. (...)

*[Amendes de 7 000 € pour l'ancienne directrice, 2 000 € pour son successeur et 1 000 € pour l'agent chargé du suivi du contentieux]*

**Commentaire :** La Cour des comptes a repris la jurisprudence constante de la Cour de discipline budgétaire et financière en matière de délai de prescription. D'une manière générale, le juge prend en considération les effets constatés en période non-prescrite de l'acte générateur de l'infraction intervenu en période prescrite, cf. CDBF, 20 janvier 2021, *Centre hospitalier de Chauny*, Recueil p. 157 ; CDBF, 22 décembre 2010, *Chambre régionale d'agriculture de Midi-Pyrénées*, Recueil p. 123. Cf. aussi CC, 31 mai 2023, *Commune d'Ajaccio*, présent Recueil p. 30.

**Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité.**

*Le directeur général d'une régie de transports locale avait prescrit des dépenses lui ayant permis de bénéficier du remboursement de frais auxquels il ne pouvait prétendre. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) avait été saisie de ces faits en avril 2021. Le directeur mis en cause, estimant que les dispositions de l'ordonnance du 23 mars 2022 relatives au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics auraient dû lui être appliquées, avait soulevé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) que la CDBF avait décidé, en 2022, de transmettre au Conseil d'État, sur observations non conformes du ministère public. Statuant en 2023, le Conseil d'État a estimé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer la QPC au Conseil constitutionnel, les dispositions issues de l'ordonnance de 2022 étant depuis entrées en vigueur.*

*Il appartenait, en conséquence, à la chambre du contentieux de la Cour des comptes de se prononcer sur le fond de l'affaire, dans le cadre nouveau instauré par l'ordonnance de 2022.*

*La Cour a estimé que l'ordonnance avait introduit dans le code des juridictions financières (CJF) un article L. 131-12 permettant de sanctionner l'octroi d'un avantage indu à soi-même, infraction nouvelle et autonome qui s'était substituée aux dispositions de l'article L. 313-6 en vigueur à l'époque des faits, mais qui ne prévoyait que la possibilité de sanctionner un avantage indu accordé à autrui. L'infraction d'octroi d'un avantage injustifié à soi-même, qui présente un caractère plus sévère, ne pouvait dès lors avoir un effet rétroactif. En conséquence, elle a relaxé le directeur général, dont la responsabilité ne pouvait être engagée au titre des avantages qu'il s'était procuré antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2023.*

*Certes, ces faits pouvaient être naguère sanctionnés par la CDBF sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF, en tant qu'ils constituaient aussi un manquement à une règle d'exécution des dépenses. Mais, pour la Cour des comptes, un tel manquement reste susceptible d'être sanctionné sur le fondement de l'article L. 131-9, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, dans la seule mesure où les conditions plus restrictives de la nouvelle définition de l'infraction se trouveraient réunies.*

**20 octobre 2023** – chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2023-1184. – Régie régionale des transports des Landes (RRTL)

LA COUR, (...)

*Sur la transmission de l'affaire de la CDBF à la Cour des comptes*

1. La CDBF a été saisie, par le réquisitoire introductif du 16 avril 2021 susvisé, de faits relatifs à la gestion de la Régie régionale des transports des Landes, susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction. (...)

4. Par le mémoire du 3 novembre 2022 susvisé, M. X a demandé à la CDBF de transmettre au Conseil d'État la question de la conformité à la Constitution des dispositions des articles 29 et 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 relatives à son entrée en vigueur.

5. Par son arrêt n° 264-865 du 24 novembre 2022, la CDBF a, en application des dispositions de l'article 61-1 de la Constitution du 4 octobre 1958, de l'article LO 142-2 du CJF et de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée, transmis au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. X.

6. En application du 1<sup>er</sup> alinéa de son article 29, l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. Selon les dispositions du II de l'article 30 de ladite ordonnance, « *Les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la Cour de discipline budgétaire et financière à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes* ».

7. Aux termes de l'article 11 du décret du 22 décembre 2022 susvisé, « *I. – Le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. / II. – Les actes de procédure pris avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023 pour les affaires transmises à la Cour des comptes en application de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée demeurent valables devant celle-ci. Leur régularité ne peut être contestée au seul motif de l'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance et du présent décret* ».

8. Au vu de ces dispositions, le Conseil d'État s'est prononcé sur la question prioritaire de constitutionnalité qui lui était soumise, par sa décision n° 469199 du 23 février 2023 susvisée. Il a relevé que, dans la mesure où la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 était échue, M. X devait désormais être jugé par la Cour des comptes, celle-ci étant appelée à appliquer le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Il en a déduit que « *la question de la conformité aux droits et libertés garantis par la Constitution des dispositions du I de l'article 29 et du II de l'article 30 en tant qu'elles reportent l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité des ordonnateurs* », était « *sans incidence sur le litige dont est désormais saisie la Cour des comptes* », que ces dispositions n'étaient donc « *pas applicables au litige au sens et pour l'application de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958* » modifiée, et qu'il n'y avait donc pas lieu de renvoyer la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil constitutionnel.

9. Ainsi, l'affaire relative à la Régie régionale des transports des Landes n'ayant pas été jugée par la CDBF au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, elle a été transmise à la Cour des comptes à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2023, en application des dispositions du II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, et les actes de procédure pris antérieurement demeurent valables devant cette juridiction.

*Sur le droit applicable (...)*

33. Dans sa décision de renvoi modificative, le ministère public a exclusivement invité la Cour à sanctionner sur le fondement de l'article L. 131-12 du CJF l'avantage injustifié que M. X se serait procuré à lui-même en signant des justificatifs de frais, en prescrivant l'exécution des dépenses correspondantes et en s'octroyant des remboursements auxquels il ne pouvait prétendre. Le ministère public relève à cet égard que, si l'avantage injustifié à soi-même n'était pas susceptible d'être sanctionné à l'époque des faits sur le fondement de l'article L. 313-6 du CJF, les agissements en cause pouvaient être alors appréhendés sur le fondement de l'article L. 313-4 du même code. Il estime en conséquence que, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, les agissements litigieux peuvent être sanctionnés sur la base de l'article L. 131-12 du CJF. (...)

35. Il est un fait que l'octroi d'un avantage injustifié à soi-même ne constituait pas une infraction autonome et définie comme telle avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée et qu'il ne pouvait être sanctionné, sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF, qu'en tant qu'il constituait par ailleurs un manquement à une règle d'exécution des dépenses et des recettes. Un tel manquement reste susceptible d'être sanctionné sur le fondement de l'article L. 131-9 du CJF, mais seulement dans la mesure où les conditions plus restrictives de la nouvelle définition de l'infraction se trouvent réunies. En l'espèce, M. X n'est, au demeurant et comme le souligne son avocat, pas poursuivi sur ce fondement.

36. L'infraction autonome d'octroi d'un avantage injustifié à soi-même ne saurait avoir un caractère rétroactif dès lors qu'elle a été créée par l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée et introduite dans les dispositions de l'article L. 131-12 du CJF qui se substitue à l'article L. 313-6 en vigueur à l'époque des faits. Elle ne peut donc pas être retenue pour des faits survenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023. (...)

*[Relaxe]*

**Commentaire :** Sur la question prioritaire de constitutionnalité transmise par la CDBF au Conseil d'État et la solution donnée par la Haute assemblée : CDBF, 24 novembre 2022, *Régie régionale des transports des Landes - Question prioritaire de constitutionnalité*, Recueil p. 159 ; CE, 23 février 2023, *Régie régionale des transports des Landes - Question prioritaire de constitutionnalité*.

Sur la possibilité de sanctionner un avantage indu accordé à soi-même, antérieur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le ministère public proposait un raisonnement différent de celui retenu par la Cour, estimant que si l'avantage injustifié à soi-même n'était pas susceptible d'être sanctionné à l'époque des faits sur le fondement de l'article L. 313-6 du CJF, les agissements en cause pouvaient toutefois être appréhendés sur le fondement de l'article L. 313-4 du même code, qui permettait de sanctionner tout manquement à une règle de la dépense. Il en concluait que la nouvelle rédaction de l'article L. 131-12 du CJF n'aggraverait pas les dispositions abrogées.

---

Cette décision constitue une étape dans le raisonnement du juge financier sur les modalités d'entrée en vigueur de nouvelles dispositions plus sévères et au principe de rétroactivité *in mitius* des lois répressives. Dans une rédaction légèrement différente, cet arrêt reprend la position de la Cour des comptes portée par l'arrêt CC, 11 mai 2023, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 17, désormais confirmé par la Cour d'appel financière (CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 49).

---

**Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes.**

*Le directeur général et le directeur général adjoint d'une caisse de crédit municipal, établissement public à caractère administratif, avaient été poursuivis devant la chambre du contentieux pour avoir octroyé divers prêts dont le procureur général près la Cour des comptes estimait qu'ils enfreignaient les règles d'exécution des dépenses de la Caisse.*

*La Cour s'est d'abord prononcée sur des arguments de procédure soulevés par la défense. Elle a constaté l'absence d'atteinte au principe du non bis in idem aux motifs que, d'une part, la sanction prononcée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution l'avait été à l'encontre de la seule personne morale sans que la responsabilité de ses dirigeants eût été examinée et que, d'autre part, la procédure pénale mentionnée visait des faits différents de ceux soumis à la Cour. Elle a également écarté un moyen portant sur la partialité de l'instruction.*

*Sur le fond, la chambre du contentieux a jugé que les manquements aux règles prudentielles applicables aux prêts à consentir par les établissements de crédits constituaient une infraction aux règles d'exécution de la dépense et une faute grave, tels que définis par l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF). Pour fonder la gravité des fautes commises, la Cour a retenu l'importance des règles prudentielles contournées, au regard des objectifs auxquels elles répondent. En outre, et contrairement à ce que soutenait la défense selon laquelle « l'on ne saurait qualifier la gravité de la faute par l'importance du préjudice, non plus que le caractère significatif du préjudice par la gravité de la faute », elle a affirmé que leur gravité était « d'autant plus lourde que les montants des prêts [constituaient] un enjeu financier important » (par. 110).*

*La Cour a enfin évalué le préjudice financier en déterminant un montant suffisamment certain de défaut minimal, au regard des ressources des emprunteurs et de la valeur réelle des biens gagés. Le caractère significatif du préjudice a été établi par rapport au produit net bancaire.*

*L'attitude de l'un des dirigeants, qui a délibérément procédé à des recrutements sans s'entourer de garanties minimales de compétence dans le métier bancaire, a été regardée comme une circonstance aggravante de responsabilité. Le dysfonctionnement d'une instance consultative l'a été comme une circonstance atténuante.*

*La Cour a condamné les deux dirigeants dont la responsabilité était engagée au paiement d'une amende.*

**24 novembre 2023** – chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2023-1382. – Caisse de crédit municipal de Bordeaux (CCMB)

LA COUR, (...)

*Sur les questions de procédure*

*Sur l'application du principe du « non bis in idem »*

21. M. X fait tout d'abord valoir que l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution a décidé de ne pas le poursuivre, non plus que M. Y et que lui et M. Y ont été démis de leurs fonctions, donc sanctionnés disciplinairement, pour les faits mêmes qui sont poursuivis devant la Cour des comptes.

22. M. X fait ensuite valoir qu'il a, par jugement du 23 janvier 2023, été condamné à une amende de 20 000 € dont 10 000 € avec sursis pour délit de favoritisme ; que cette procédure visait les modalités d'octroi des prêts ; qu'il y aura lieu pour la Cour de tenir compte de cette amende si elle devait décider d'entrer en voie de condamnation.

23. Il convient, en premier lieu, de relever que l'instrument de ratification, déposé le 17 février 1986, de l'article 4 du protocole annexe n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme comporte la réserve suivante : « *Le Gouvernement de la République française déclare que seules les infractions relevant en droit français de la compétence des tribunaux statuant en matière pénale doivent être regardées comme des infractions au sens des articles 2 à 4 du présent Protocole* ». L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution n'est pas un tribunal statuant en matière pénale. Une sanction de cette Autorité ne saurait exclure l'intervention de la Cour.

24. Si, parmi les griefs énumérés dans la décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution du 3 juin 2021 qui porte condamnation de la CCMB à une amende de 120 000 €, certains correspondent à ceux formulés par le procureur général près la Cour des comptes à l'encontre de MM. X et Y, rien n'indique, dans cette décision, ni dans aucune autre pièce du dossier, que la responsabilité de MM. X et Y aurait, dans le cadre des possibilités de sanction des personnes physiques, été envisagée puis écartée par cette Autorité ; qu'ainsi M. X ne saurait se prévaloir d'une décision de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution sur les faits en cause devant la Cour.

25. Il ressort, en second lieu, des informations portées à la connaissance de la Cour que les poursuites pénales ayant entraîné la condamnation de M. X étaient fondées sur l'attribution de marchés à des commissaires-priseurs en méconnaissance des règles applicables à la commande publique et relevaient du délit de favoritisme. Cette prévention est étrangère à la présente cause.

26. Enfin, aucun élément n'est joint au dossier qui justifierait que MM. X et Y aient quitté leurs fonctions contraints par une sanction disciplinaire.

27. Par ailleurs, l'article L. 142-1-12 du CJF distingue clairement les actions devant la Cour des comptes des actions pénale et disciplinaire en disposant que les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire.

28. Il ressort de ce qui précède que la sanction prononcée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution non plus que la procédure en cours devant les tribunaux répressifs de l'ordre judiciaire, ni une procédure disciplinaire au demeurant non établie, ne font obstacle à l'action de la Cour.

*Sur la partialité de l'instruction*

29. M. X fait grief à l'instruction de s'être principalement fondée sur les productions de la CCMB. Il estime que ces productions n'ont pas suffisamment compris d'éléments à sa décharge qui, selon lui, existaient à la Caisse. Il fait aussi valoir que, notamment, manquent des rapports du contrôle interne qui auraient démontré qu'aucune alerte sur les irrégularités qui lui sont reprochées n'étaient remontées jusqu'à lui qui lui aurait permis de réorienter son action ; que, de même, les présidents successifs du comité des risques n'ont pas été interrogés. Il souligne que la CCMB est partie prenante au contentieux et ne peut donc être considérée comme neutre.

30. M. Y souligne que le rôle de témoin que joue le directeur actuel de la CCMB est contestable puisqu'il est partie civile dans le cadre de la procédure pénale devant les juridictions correctionnelles de Bordeaux. Il conteste, en conséquence, le caractère probant des éléments produits par la CCMB et regrette que n'ait pas été organisée une expertise contradictoire pour l'évaluation du préjudice.

31. Les éléments produits par les dirigeants actuels de la CCMB, à défaut que MM. X et Y en aient établi la fausseté, apparaissent suffisamment avérés par les comptes rendus de comités tenus sous la direction de MM. X et Y, par le rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, dont l'instruction a été menée alors qu'ils étaient en fonctions, par les rapports des commissaires aux comptes, relatifs aux exercices de leur gestion. La mise en doute des productions de la CCMB à l'instruction est donc insuffisamment fondée.

32. Par ailleurs, au vu du dossier, il apparaît que, régulièrement désigné, le conseiller maître chargé de l'instruction a mené ses travaux à charge et à décharge de façon indépendante. Il lui était loisible, de sa propre initiative, d'entendre et de questionner oralement ou par écrit tout témoin. Les parties n'ont formé ni demande de récusation ni demande d'audition de témoins. Il n'est pas contesté qu'elles ont eu accès au dossier et qu'elles ont été informées des dépôts de pièces. Il en résulte que l'impartialité de l'instruction n'est pas sérieusement contestée. (...)

*Sur les modalités d'octroi de prêts*

*Sur les manquements et le risque de crédit, constitutifs d'une faute grave*

*Sur des défauts communs à tous les prêts mis en cause : l'incomplétude des dossiers et l'insuffisance des sûretés*

*Sur la constitution d'une faute grave en ce qui concerne le risque de crédit*

108. L'infraction visée par la décision de renvoi est celle prévue initialement par l'article L. 313-4 du CJF et continuée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, par l'article L. 131-9 du CJF, selon laquelle « *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. / Les autorités de tutelle de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont approuvé les faits mentionnés au premier alinéa, sont passibles des mêmes sanctions. / 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* ».

109. La décision de renvoi soutient que la commission répétée des manquements relevés, en ce qu'ils méconnaissent les règles relatives aux dépenses de la Caisse de crédit municipal de Bordeaux, exposent l'établissement à des risques significatifs de non-conformité et de crédit et constituent des violations du devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance des dirigeants, constituée, par son caractère systémique, comme pour chacun des dossiers pris individuellement, des fautes graves de gestion.

110. Les manquements relevés dans les dossiers de prêts constituent des manquements aux règles fixées, notamment, par les articles L. 514-1 à L. 514-3 et L. 514-22 du code monétaire et financier, 207 à 209 du règlement UE n° 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, 107 à 109 et 117 de l'arrêt du 3 novembre 2014 susvisé et les délibérations des 13 décembre 2016 et 19 juin 2018. Ces règles sont nécessaires pour assurer la continuité des activités des banques et des assurances, lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, protéger la clientèle, préserver la stabilité financière. Leur violation dans un établissement de crédit constitue une faute grave. Cette faute affecte ici la gestion d'une activité de prêt. Si l'octroi d'un prêt ne constitue pas une charge *stricto sensu*, il constitue au regard de la réglementation financière et comptable une dépense. Ces manquements constituent donc également un manquement grave aux règles d'exécution des dépenses. La gravité du manquement est d'autant plus lourde que les montants des prêts constituent un enjeu financier important et méritaient donc une attention particulière des signataires.

111. Subsidiairement, en ce qui concerne le défaut des pièces nécessaires, il ressort des dispositions des articles 107 et 108 de l'arrêté du 3 novembre 2014 susvisé que l'appréciation du risque de crédit tient notamment compte des éléments sur la situation financière du bénéficiaire, en particulier sa capacité de remboursement, et, le cas échéant, des garanties reçues. Les entreprises assujetties doivent constituer des dossiers de crédit destinés à recueillir l'ensemble des informations mentionnées à l'article 107, de nature qualitative et quantitative. Il leur incombe de compléter ces dossiers au moins trimestriellement pour les contreparties dont les créances sont impayées ou douteuses ou qui présentent des risques ou des volumes significatifs. La non-production des pièces nécessaires au cours de l'instruction et le constat de l'absence de nombreuses pièces relevé dans le rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, réalisé avant la fin des fonctions de MM. X et Y, établit suffisamment leur absence au moment de la signature des contrats de prêts.

112. M. Y fait valoir que la faute grave et le préjudice financier significatif sont deux éléments constitutifs de l'infraction distincts et que l'on ne saurait qualifier la gravité de la faute par l'importance du préjudice, non plus que le caractère significatif du préjudice par la gravité de la faute.

113. Sur ce dernier point, l'exigence d'un cumul entre une faute grave et un préjudice financier significatif, posée par le législateur, pour constituer l'infraction prévue par l'article L. 131-9 du CJF exclut certes que l'infraction soit constituée en l'absence d'un préjudice financier significatif, même en cas de commission d'une faute grave. La rédaction de l'article n'interdit cependant pas au juge de retenir l'importance de l'enjeu financier pour qualifier la gravité de la faute.

*Sur le préjudice*

*Sur l'évaluation du préjudice et de son caractère significatif*

135. La créance C. atteint 1 993 250 € hors frais. Ainsi qu'il a été dit au point 87, les revenus de Mme C. ne lui permettent pas d'amortir le prêt. Le bien en garantie a été dévalué, en dernier lieu, à 769 000 €. La résidence principale, selon sa situation hypothécaire, peut apporter de 112 000 € à 405 000 €. La perte peut donc être arrêtée entre 800 000 €, et 1,2 M €, hors frais.

136. La créance des époux Db., d'un montant en principal de 2 215 000 €, gagée sur les revenus SACEM du seul M. Db., est partiellement compromise. Le revenu SACEM de M. Db. s'élevait en 2016 à 138 739 €. Le montant annuel des seuls intérêts prévus sur cinq ans dépasse 110 000 €. Malgré des revenus confortables, la situation financière des emprunteurs reste déséquilibrée et des défauts de paiement sur les seuls intérêts ont été enregistrés. La valeur du portefeuille SACEM gagé étant appelée à décroître, la garantie du principal n'est pas assurée. La perte minimale sur ce dossier peut être évaluée à 1 M €.

137. Compte tenu de la dévaluation de 7 M € à 1 M € du bien apporté en garantie, de la faiblesse des revenus des emprunteurs et des dettes, notamment fiscales, qui grèvent leur patrimoine, le recouvrement du prêt de 2,5 M € consenti aux conjoints M. est objectivement compromis. Cette créance est provisionnée à hauteur d'1,5 M €. Le préjudice résultant de cette opération peut être évalué entre 1 M € et 2,5 M €, hors frais.

138. Compte tenu de la situation financière de la débitrice, la créance Dp. apparaît entièrement compromise, la perte s'établissant, en conséquence, à 1,14 M €, hors frais.

139. Le préjudice résultant des graves manquements de MM. X et Y à leurs devoirs et obligations peut au total être évalué *a minima* à 3 940 000 €. À défaut qu'ils puissent être répartis entre les prêts litigieux et donc affectés par quote-part aux quatre prêts ici en cause, il n'est pas possible d'y ajouter le montant de l'amende prononcée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, soit 120 000 €, les frais d'avocats et d'huissiers, soit 97 559 €, les coûts de portage, soit 296 369 €. Le préjudice minimal est donc évalué à 3 940 000 €.

140. Le produit net bancaire, qui peut être assimilé, pour un établissement de crédit tel que la Caisse de crédit municipal de Bordeaux, au budget de l'entité, s'est élevé en 2016, à 10,2 M €, en 2017, à 10,4 M €, en 2018, à 10,9 M €, en 2019, à 10,9 M €, en 2020, à 9,8 M €, en 2021 à 8,5 M €, et en 2022 à 7,8 M €.

141. Le préjudice minimal qui représente, selon les années, entre 36 et 50 % du produit net bancaire revêt ainsi un caractère significatif. (...)

*Sur des circonstances atténuantes alléguées et écartées*

*Sur une circonstance retenue en atténuation de la responsabilité de MM. X et Y*

166. MM. X et Y invoquent tous les deux la défaillance du COS [Conseil d'orientation et de surveillance] et des divers comités internes.

167. Le fonctionnement éventuellement défaillant des comités internes à la CCMB aurait dû être constaté et corrigé par les dirigeants effectifs. MM. X et Y ne sont donc pas fondés à s'en prévaloir, comme il a été dit précédemment.

168. Pour ce qui concerne les dossiers de prêts mis en cause par la décision de renvoi, des décisions apparaissent avoir été prises sans que toutes les garanties prévues eussent été assemblées, alors que les textes prévoyaient bien que ces garanties fussent constituées. La question est donc autant celle du contrôle général des activités de l'établissement, et, principalement, des décisions des dirigeants effectifs que celle du défaut du contrôle exercé par les dirigeants effectifs.

169. Or ce contrôle, général et sur les décisions des dirigeants effectifs, est de la responsabilité du COS et ses insuffisances ou défaillances ne sauraient être imputées aux dirigeants effectifs, sauf à démontrer qu'ils ont volontairement dissimulé ou falsifié des informations. Sur ce dernier point, si le rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution relève que, pour certaines présentations importantes, les dossiers transmis au COS étaient incomplets ou comportaient des informations erronées, les dossiers de prêts retenus par la décision de renvoi ne permettent pas de qualifier une telle dissimulation. Il apparaît donc que la méconnaissance par le COS de ses propres attributions et ses négligences dans sa fonction de contrôle sont de nature à atténuer la responsabilité des dirigeants effectifs.

*Sur une circonstance aggravante*

170. La délibération n° 2016/22 du 29 juin 2016 autorise le recrutement d'un directeur général adjoint et d'un secrétaire général qui doivent être des cadres supérieurs expérimentés, de formation et/ou financière et/ou bancaire et/ou juridique et administrative de haut niveau, étant précisé que le secrétaire général doit être un expert en droit bancaire.

171. Il est suffisamment établi, notamment par les échanges de M. X avec l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, que M. Y ne disposait pas d'expérience en matière bancaire et il ressort des réponses de M. X au contrôle de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine que la secrétaire générale recrutée « *ne connaissait pas la banque de réseau, qu'elle ignorait la fiscalité, qu'elle pratiquait le droit de manière restrictive* » ; qu'elle « *ne possédait pas les qualités de savoir-être d'un membre de direction générale* ».

172. Il est de même établi par les réponses de M. X que ces recrutements se sont effectués sans concurrence par connaissance personnelle directe pour le directeur général adjoint et par recommandation d'un cabinet avec lequel le directeur général avait eu des relations dans un précédent poste, pour la secrétaire générale.

173. En procédant aux recrutements des deux principaux postes, après le sien, de la Caisse de crédit municipal de Bordeaux, hors les procédures habituelles, M. X s'est privé et a privé la Caisse de la chance de disposer des compétences nécessaires à son activité essentielle, qui, selon lui, faisaient défaut. Cette circonstance aggrave la responsabilité de M. X. (...)

*[Amendes de 20 000 et 10 000 €]*

**Commentaire :** Cette décision est la première de la Cour concernant l'application de l'article L. 131-9 du CJF tel qu'issu de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Elle a ainsi jugé que si l'infraction prévue à cet article excluait qu'elle fût constituée en l'absence d'un préjudice financier significatif, le montant du préjudice pouvait être utilisé par le juge pour qualifier la gravité de la faute (par. 113). La Cour, enfin, fait une appréciation du préjudice adaptée aux circonstances de l'espèce (le défaut

---

certain de remboursement suffit à caractériser le préjudice financier) et aux caractéristiques de l'organisme (son caractère significatif est rapporté au produit net bancaire de l'établissement de crédit).

Sur l'application du principe du *non bis in idem*, la Cour s'est notamment appuyée sur l'article L. 421-2-12 du CJF ainsi que sur la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière (voir par exemple l'arrêt de la CDBF du 23 novembre 2022, *Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense*, Recueil p. 153). Cette décision a ainsi permis la transposition de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (*cf.* décision n° 2016-550 QPC du 1<sup>er</sup> juillet 2016, *M. Stéphane R. et autre*, Recueil p. 203) au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

---



**ARRÊT DE  
LA COUR D'APPEL FINANCIÈRE**

---



**Cour d'appel financière. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation.**

*Une personne mise à disposition d'une société d'économie mixte locale par son employeur, prestataire de service, dans le cadre d'un contrat de « management de transition », en était devenue dirigeante de fait. Elle avait bénéficié d'une procuration pour effectuer des opérations sur les comptes bancaires de la société. Sur le seul fondement de cette procuration des deux présidents-directeurs généraux successifs, elle avait engagé, entre autres, des dépenses à son bénéfice ainsi qu'à celui de son conjoint.*

*La chambre du contentieux de la Cour des comptes avait notamment jugé en première instance que : (i) les dépenses engagées par la dirigeante de fait au profit de son conjoint étaient constitutives d'une infraction au code des juridictions financières, tant au sens de l'ancien article L. 313-6 que de l'article nouveau L. 131-12 ; (ii) qu'en revanche l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même ne pouvait être appliqué au cas d'espèce au regard du principe de rétroactivité in mitius ; (iii) que le caractère significatif du préjudice financier consécutif au défaut de surveillance des directeurs généraux n'était pas établi. Le procureur général près la Cour des comptes avait fait appel de cette décision sur ces deux derniers points.*

*Sur l'octroi d'avantage injustifié à soi-même (qui n'était pas réprimé en tant que tel par l'article L. 313-6 abrogé et qui pouvait constituer, sous l'empire de l'ancienne législation, une circonstance aggravante de l'infraction définie à l'article L. 313-4 abrogé), la Cour d'appel financière a considéré qu'il constituait bien une nouvelle infraction et qu'il ne pouvait donc trouver à s'appliquer à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur du nouvel article L. 131-12 du code des juridictions financières.*

*Sur le caractère significatif du préjudice, la Cour d'appel financière (CAF) a considéré que les faits, tels qu'ils étaient appréhendés par le ministère public, ne permettaient pas une telle qualification, tant au regard du chiffre d'affaires annuel moyen de la société que du total des charges d'exploitation annuelles de la société, qui ont évolué à la baisse à l'époque des faits poursuivis.*

*La Cour d'appel financière a donc confirmé donc l'arrêt rendu par la Cour des comptes en première instance.*

**12 janvier 2024 – Arrêt d'appel n° 2024-01. – Société Alpexpo**

LA COUR, (...)

1. La société Alpexpo, constituée d'abord sous la forme de société d'économie mixte locale au sens de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, devenue

ensuite une société publique locale au sens de l'article L. 1531-1 du même code, sous les dénominations de Société d'amélioration et d'exploitation des biens de Grenoble et de l'agglomération puis de Société Alpexpo, a pour activité l'exploitation commerciale d'un site né des Jeux Olympiques de Grenoble de 1968 et de ses équipements. Elle a fait l'objet d'un contrôle de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes à l'issue duquel la Cour de discipline budgétaire et financière a été saisie de faits susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction. Par un arrêt du 11 mai 2023, la chambre du contentieux de la Cour des comptes, à laquelle cette affaire a été transmise conformément au II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, a condamné Mme Z, dirigeante de fait de la société Alpexpo, à une amende de 3 500 euros et relaxé MM. X et Y, dirigeants de droit successifs de cette société, des fins des poursuites. Le procureur général près la Cour des comptes relève appel de cet arrêt par une requête du 7 juillet 2023. (...)

*Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué*

*En ce qui concerne Mme Z (...)*

4. Il ressort également de l'instruction que Mme Z, pour l'exécution de ce contrat de prestation de services auquel elle n'était pas directement partie, a reçu de M. X puis de son successeur M. Y, une procuration pour effectuer des opérations sur les comptes bancaires de la société Alpexpo, alors qu'elle ne disposait pas de délégation de pouvoir ni de délégation de signature l'autorisant à engager la société. C'est dans ce cadre que Mme Z a engagé des dépenses étrangères à l'objet social de la société, soit au bénéfice de son conjoint, soit au sien propre. La chambre du contentieux a jugé, par l'arrêt attaqué, qui n'est pas contesté sur ce point, que l'engagement de dépenses au bénéfice de son conjoint était constitutif de l'infraction d'avantage injustifié procuré à autrui, tant au sens de l'ancien article L. 313-6 du code des juridictions financières qu'à celui de son nouvel article L. 131-12. La chambre du contentieux a, en revanche, jugé que les dépenses engagées par Mme Z pour son profit personnel, de 12 500 euros environ, ne pouvaient être incriminées ni sur le fondement de l'article L. 313-6, ni sur celui du nouvel article L. 131-12.

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

6. En premier lieu, aux termes de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, en vigueur à l'époque des faits : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans*

*l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction* ». L'article L. 313-4 du même code, en vigueur à l'époque des faits, disposait : « *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* ».

7. En second lieu, aux termes de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023 : « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3* ». L'article L. 131-9 du même code, entré en vigueur à la même date, dispose : « *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* ».

8. Il résulte des dispositions du code des juridictions financières antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 2023 mentionnées au point 6, telles qu'interprétées par la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière, que si, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'octroi d'un avantage à soi-même pouvait résulter d'une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses et constituer, par suite, une circonstance aggravante de l'infraction définie à l'article L. 313-4, un tel agissement ne constituait pas, en lui-même, une infraction punissable sur le fondement des dispositions de ce code. Eu égard à sa nouveauté, l'infraction créée par l'article L. 131-12 cité au point 7 ne peut, par suite, et pour le motif exposé au point 5, s'appliquer à des faits commis avant son entrée en vigueur.

9. Il résulte de ce qui précède que le ministère public appelant n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par l'arrêt attaqué, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a écarté tout caractère rétroactif à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en tant qu'il porte sur les avantages injustifiés procurés à soi-même.

*En ce qui concerne MM. X et Y (...)*

11. Pour les motifs exposés par les premiers juges au point 51 de leur arrêt et qui ne sont pas contestés, les divers manquements imputés à MM. X et Y dans leur gestion de la société Alpexpo doivent être appréciés au regard des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières mentionnées au point 7 et entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

12. Les dispositions de cet article imposent, pour entrer en sanction, que les fautes incriminées aient causé un « *préjudice financier significatif* ». Aux termes du troisième alinéa de l'article L. 131-9 : « *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* ». Sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier éventuel, l'ordre de grandeur de ce préjudice doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir ensuite être apprécié au regard des éléments financiers de l'entité ou du service concerné. Lorsque, par ailleurs et comme en l'espèce, cette entité ou ce service n'est pas tenu d'établir et d'approuver un budget, il convient de se référer aux éléments financiers pertinents selon le régime juridique et comptable applicable à cette entité ou à ce service, tels notamment ceux qui ressortent du bilan ou du compte de résultat. Il appartient au juge de fonder sa décision sur les pièces apportées au cours de la procédure et contradictoirement discutées devant lui.

13. À cet égard, et en premier lieu, le ministère public n'établit pas, en se bornant à énumérer le montant des dépenses afférentes « *aux contrats passés en méconnaissance des règles de la commande publique* », que ces dépenses auraient pu être moindres – dans des proportions qu'au demeurant, il ne précise pas – si ces règles avaient été respectées.

14. En deuxième lieu, si le total des honoraires versés à la société MCG Managers a été nettement supérieur au coût global de la rémunération d'un directeur général, il résulte, d'une part, des termes du contrat qui s'est prolongé sur trois années que les prestations de MCG Managers ne comprenaient pas que la seule mise à disposition de Mme Z ainsi qu'il est exposé au point 3. Le ministère public ne soutient pas, d'autre part et en tout état de cause, que le recours à un management de transition et sa prolongation sur trois années aient constitué une faute de gestion, ni davantage que les honoraires versés par la société Alpexpo ne correspondaient pas aux prestations rendues.

15. En troisième lieu, si les divers manquements allégués des dirigeants de droit pourraient être regardés comme ayant permis l'octroi à Mme Z et son conjoint de divers avantages irréguliers, le préjudice financier qui en serait résulté ne paraît pas dépasser un ordre de grandeur de 15 000 euros. Ce montant ne revêt pas de caractère significatif au regard des différents éléments figurant dans les comptes annuels attestés par les rapports du commissaire aux comptes, dont il ressort que le chiffre d'affaires annuel moyen de la société Alpexpo a dépassé six millions d'euros sur la période en cause et que le montant des charges d'exploitation annuelles de la société a évolué sur la même période de 8,8 millions à 6,7 millions d'euros.

16. Il résulte de ce qui précède que le ministère public n'est pas fondé, par les arguments qu'il invoque à l'appui des moyens qu'il soulève, à soutenir que c'est à tort que, par l'arrêt attaqué, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a estimé, en ce qui concerne les poursuites engagées à l'encontre de MM. X et Y, que l'existence d'un préjudice financier significatif pour la société Alpxpo n'était pas établie. (...)

[Rejet]

**Commentaire :** Cette décision est le premier arrêt rendu par la Cour d'appel financière qui constate l'absence de continuité entre l'article L. 131-12 nouveau du CJF, qui condamne expressément l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même, et l'article L. 313-4 ancien du CJF. La Cour de discipline budgétaire et financière avait certes antérieurement reconnu la possibilité de sanctionner l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même sous l'angle d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses (cf. CDBF, 15 novembre 2021, *Commission du film d'Ile-de-France*, Recueil p. 187). Toutefois, en l'absence de réelle continuité juridique, la CAF conclut que l'octroi d'avantages injustifiés à soi-même de l'article L. 131-12 nouveau du CJF constitue une nouvelle infraction qui ne peut concerner des faits intervenus avant le 1<sup>er</sup> janvier 2023, conformément au principe de non rétroactivité des lois répressives.

La CAF arrête également qu'il n'est pas nécessaire d'établir exactement le montant du préjudice financier de l'article L. 131-9 du CJF et qu'un ordre de grandeur est suffisant, mais qu'il doit justifier de son caractère significatif. Enfin dès lors que l'entité en question n'est pas tenue d'établir un budget annuel, la CAF considère qu'il convient de se référer aux éléments financiers pertinents selon le régime juridique et comptable applicable à l'entité, tels notamment ceux qui ressortent du bilan ou du compte de résultat.

---



**DÉCISIONS  
DU CONSEIL D'ÉTAT**

---



Conseil d'État. – Cassation. – Motivation. – Erreur. – Actionnaire. – Intéressement. – Prescription. – Caisse des dépôts et consignations. – Faute de gestion.

À partir de 2007 (soit en période prescrite à l'estime de la Cour), une entreprise publique avait mis en place un plan d'attribution gratuite d'actions préférentielles afin d'intéresser les salariés aux résultats. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) avait condamné trois dirigeants de cette entreprise à une amende, en considérant que ce plan d'attribution avait conduit à une distribution de dividendes d'un montant excédant très sensiblement ce qui avait été initialement envisagé et qu'une telle affectation des résultats avait été réalisée au profit des intérêts de ses seuls salariés, à commencer par les plus importants d'entre eux et au détriment de la Caisse des dépôts et consignations, son actionnaire public. Aux termes de l'analyse de la Cour, ce dernier avait été lésé du fait d'une remontée de dividendes moindre que celle à laquelle il pouvait prétendre. Elle avait ainsi jugé que ces agissements avaient nui aux intérêts matériels et patrimoniaux de l'actionnaire public de l'entreprise, et qu'ils constituaient ainsi une faute de gestion.

Tout en confirmant la jurisprudence de la CDBF sur la faute de gestion, le Conseil d'État, après avoir rappelé la position prise sur la prescription par la Cour, qui avait limité son office à l'analyse de deux décisions d'attribution de dividendes et non pas à l'ensemble des décisions de mise en œuvre du plan d'attribution, a jugé que la juridiction avait ainsi entaché son arrêt de contradictions de motifs et d'erreur de droit. De plus, le juge de cassation a considéré que la Cour avait entaché son arrêt d'une seconde erreur de droit en jugeant que la distribution de 20 % du bénéfice distribuable des exercices en cause constituait un montant excessif de dividendes sauf à méconnaître, tant les statuts modifiés de la société publique, que le règlement général relatif aux attributions gratuites d'actions et les conventions d'actionnaires conclues. En conséquence, le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la CDBF et renvoyé l'affaire devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

**21 avril 2023** – Décision n° 452310. – CDC Entreprises

M. Agnoux, rapporteur public

LE CONSEIL D'ÉTAT, (...)

4. (...) Au nombre des règles dont la méconnaissance peut être sanctionnée au titre de l'article L. 313-4 figure notamment le principe selon lequel il revient aux représentants d'une société de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont ils assurent la gestion.

5. Il ressort des pièces du dossier soumis à la Cour de discipline budgétaire et financière qu'après avoir engagé une réflexion sur la mise en place d'un mécanisme d'intéressement destiné à motiver et fidéliser les salariés de CDC Entreprises, la Caisse des dépôts et consignations, en sa qualité d'associé unique de CDC Entreprises, a décidé,

le 1<sup>er</sup> octobre 2007, de mettre en œuvre un plan d'attributions gratuites d'actions au bénéfice des salariés, les actions ainsi attribuées ne pouvant représenter plus de 10 % du capital de la société. Il était également décidé que ces actions attribuées gratuitement présenteraient le caractère d'actions de préférence au sens de l'article L. 228-11 du code de commerce, ouvrant droit au profit de l'ensemble de leurs détenteurs à un dividende prioritaire représentant 20 % du bénéfice distribuable, mais seraient dépourvues de droit de vote. Par la même décision, les statuts de CDC Entreprises ont été amendés afin de tenir compte de cette évolution de l'actionnariat et d'instaurer un conseil d'administration. Ultérieurement, un règlement général relatif aux attributions gratuites d'actions a été adopté et des conventions d'actionnaires conclues avec les salariés bénéficiaires des attributions gratuites d'actions, conformément aux termes de cette décision. Dans ce cadre, par quatre décisions intervenues les 21 décembre 2007, 19 décembre 2008, 21 décembre 2009 et 26 novembre 2010, M. A..., en sa qualité de président de CDC Entreprises et conformément à la délégation reçue en vertu de la décision du 1<sup>er</sup> octobre 2007 précédemment mentionnée, a décidé l'attribution gratuite d'un total de 29 308 actions de préférence d'un montant nominal de 10 euros, réparties entre 70 salariés, lui-même étant bénéficiaire de l'attribution de 2 290 actions et M. D..., directeur général de la société, recevant 1 623 actions. Par une décision collective écrite des associés de CDC Entreprises du 11 juin 2010, il a été décidé de procéder au versement de 3 268 412 euros de dividendes prioritaires aux salariés détenteurs d'actions de préférence, une somme de 10 573 320 euros étant versée à la Caisse des dépôts et consignations. Par une nouvelle décision collective écrite des associés de CDC Entreprises du 31 mars 2011, il a été décidé de procéder au versement de 1 954 201 euros de dividendes prioritaires aux salariés détenteurs d'actions de préférence, tandis qu'une somme de 7 814 560 euros était versée à la Caisse des dépôts et consignations. D'autres décisions de distribution de dividendes sont par la suite intervenues en 2012, 2013 et 2014. Le plan d'attributions gratuites d'actions a finalement été dénoué dans le contexte de l'intervention, puis de la mise en œuvre de la loi du 31 décembre 2012 relative à la création de la Banque publique d'investissement.

6. Il ressort des énonciations non contestées en cassation de l'arrêt attaqué que, saisie par deux réquisitoires des 29 janvier 2015 et 19 juin 2018 de l'ensemble des faits relatifs à la mise en œuvre, au fonctionnement et au dénouement du plan d'attributions gratuites d'actions mis en place au bénéfice des salariés de CDC Entreprises, la Cour de discipline budgétaire et financière a d'abord retenu que si ces différents faits présentaient un lien entre eux, ils ne pouvaient pour autant être regardés comme formant un tout indissociable. Par suite, elle a jugé qu'en application des dispositions de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières relatives à la prescription, seuls les faits intervenus postérieurement au 29 janvier 2010 pouvaient être valablement poursuivis et sanctionnés. Par ailleurs, prenant en compte le fait que M. A... avait cessé ses fonctions de président de CDC Entreprises le 31 mars 2011 et M. F... ses fonctions

de directeur général de la Caisse des dépôts et consignations le 7 mars 2012, la Cour a également retenu que les décisions de distribution de dividendes intervenues à partir de 2012 ainsi que les conditions de dénouement du plan d'attributions gratuites d'actions ne pouvaient leur être imputées. Enfin, ne s'estimant valablement saisie que de la décision d'attributions d'actions intervenue le 26 novembre 2010 et des deux décisions de distribution de dividendes intervenues les 11 juin 2010 et 31 mars 2011, la Cour a jugé que la première de ces trois décisions était régulière et ne pouvait conduire à caractériser une faute de gestion, constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

7. Pour juger en revanche que les décisions de distribution de dividendes intervenues les 11 juin 2010 et 31 mars 2011 constituaient une telle faute de gestion de la part de MM. D..., A... et F..., la Cour de discipline budgétaire et financière s'est fondée sur le fait que ces deux décisions, impliquant, d'une part, de ne pas procéder à des reports à nouveau, à la différence des années précédentes, et consistant, d'autre part, à verser 20 % du bénéfice distribuable aux salariés détenteurs des actions de préférence attribuées gratuitement, avaient conduit à attribuer des dividendes excessifs à ces salariés, pour des montants sans rapport avec l'objectif de fidélisation de ces salariés poursuivi par le plan d'attributions gratuites d'actions, et étaient en conséquence intervenues au détriment des intérêts matériels et patrimoniaux de la Caisse des dépôts et consignations, actionnaire public principal de CDC Entreprises.

8. Toutefois, en retenant, après avoir jugé, par une partie de son arrêt qui est devenue définitive en l'absence de pourvoi du procureur général près la Cour des comptes sur ce point, que tous les actes et décisions afférents à l'adoption et à la mise en œuvre initiale du plan d'attributions gratuites d'actions, y compris les décisions d'attributions gratuites d'actions aux salariés intervenues en 2007, 2008 et 2009, étaient couverts par la prescription et que la décision d'attributions d'actions intervenue le 26 novembre 2010 était régulière, que les décisions litigieuses intervenues les 11 juin 2010 et 31 mars 2011 conduisant en pratique à ne pas procéder à des reports à nouveau, ou très marginalement en 2011, avaient eu pour conséquence de léser la Caisse des dépôts et consignation du fait d'une remontée de dividendes moindre que celle à laquelle elle pouvait prétendre, alors que des décisions de report à nouveau total ou partiel auraient privé la Caisse des dépôts et consignations de toute remontée de dividendes ou en auraient réduit le montant par rapport aux sommes qui lui ont effectivement été distribuées sur la période de référence des années 2010 et 2011, la Cour a entaché son arrêt de contradictions de motifs et d'erreur de droit. Par ailleurs, en jugeant qu'en attribuant 20 % du bénéfice distribuable des exercices en cause aux salariés détenteurs des actions de préférence, les décisions litigieuses avaient conduit à leur attribuer un montant excessif de dividendes constitutif d'une faute de gestion, alors que, sauf à méconnaître tant les statuts modifiés de la société CDC Entreprises que le règlement général relatif aux attributions gratuites d'actions et les conventions d'actionnaires conclues avec les salariés bénéficiaires

de cette attribution gratuite, toute décision de distribution de dividendes devait conduire au versement prioritaire d'un dividende correspondant à 20 % du bénéfice distribuable aux salariés titulaires de ces actions, en raison de leur caractère d'actions de préférence, la Cour a entaché son arrêt d'une seconde erreur de droit. (...)

*[Annulation ; Renvoi]*

**Commentaire :** Sur la faute de gestion entraînant une atteinte aux intérêts patrimoniaux d'un organisme : CDBF, 9 octobre 2020, *Fonds de solidarité*, Recueil p. 187 ; CDBF, 12 octobre 2018, *École nationale de formation agronomique*, Recueil p. 188.

Sur l'obligation d'un dirigeant de veiller à la sauvegarde des intérêts patrimoniaux de sa société : CE, 16 janvier 2008, *Altus Finance*, Recueil Lebon p. 6 ; CDBF, 5 juillet 2022, *Société publique locale de Mayotte*, Recueil p. 141.

---

**Conseil d'État. – Université. – Poursuites pénales. – Détournement de fonds. – Imputation comptable. – Créance non recouvrée. – Admission en non-valeur. – Préjudice financier. – Chose jugée.**

*Le président d'une université avait pris un arrêté d'admission en non-valeur de 107 créances datant des années 2009 à 2016 pour un montant de 300 638,49 euros. Le comptable avait présenté ces créances non recouvrées comme étant en lien avec des détournements opérés entre janvier 2009 et juillet 2019 par un agent de l'université condamné par un tribunal judiciaire pour abus de confiance, faux et usage de faux, en encaissant 193 chèques falsifiés pour un montant de 317 457,17 euros.*

*La Cour des comptes avait mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable sur certaines créances, pour une somme de 115 709,67 euros, au motif que les diligences de recouvrement les concernant n'avaient pas été rapides, adéquates et complètes.*

*Saisi d'un pourvoi en cassation par le comptable, le Conseil d'État a rejeté tous les moyens soulevés à l'appui de la demande d'annulation de l'arrêt de la Cour des comptes.*

*Il a tout d'abord confirmé que l'imputation inexacte des règlements perçus aux créances correspondantes (mécanisme à l'origine du détournement) constituait un manquement du comptable, dès lors qu'elle est à l'origine du non-recouvrement des créances. Il a ensuite confirmé qu'en l'absence de preuves contraires dont la charge incombait bien au comptable public, l'admission en non-valeur des créances qui ne présentaient aucun lien direct ou indirect avec celles dont les chèques avaient été détournés, engageait la responsabilité du comptable.*

*Concernant les effets juridiques de la condamnation de l'agent comptable par le tribunal correctionnel à rembourser à l'université le montant des chèques détournés, le Conseil d'État a confirmé que la Cour des comptes n'avait pas méconnu l'autorité absolue de la chose jugée attachée au jugement pénal en considérant que certaines des créances admises en non-valeur correspondaient à des créances n'ayant fait l'objet d'aucun recouvrement. Il a également décidé que la Cour des comptes n'avait pas méconnu l'autorité de la chose jugée en évaluant le préjudice au montant des créances pour lesquelles aucun lien, même indirect, avec les chèques détournés n'avait pu être établi et qui n'avaient fait l'objet d'aucun règlement complet, après avoir écarté du calcul du préjudice les créances qui avaient été intégralement réglées.*

**10 juillet 2023** – Décision n° 451534. – Université Paris IV

M. Agnoux, rapporteur public

LE CONSEIL D'ÉTAT (...)

*Sur les charges n° 1 et 5*

3. Il ressort des pièces du dossier soumis à la Cour des comptes que, par un arrêté du 18 décembre 2017, le président de l'université Paris IV a, sur proposition du conseil d'administration de l'université, admis en non-valeur 107 créances, pour un montant

total de 300 638,49 euros correspondant à des créances restant impayées. Ces créances étaient présentées comme étant en lien avec le jugement correctionnel du tribunal judiciaire de Paris en date du 17 octobre 2016 qui avait déclaré une ancienne comptable de l'université coupable d'avoir, entre le 28 janvier 2009 et le 24 juillet 2014, commis des faits d'abus de confiance et de faux et usage de faux, en encaissant 193 chèques préalablement falsifiés à son profit et ce au préjudice de l'université Paris-Sorbonne, et l'avait condamnée à rembourser à l'université la somme de 317 457,17 euros, correspondant au montant des 193 chèques ainsi détournés. (...)

6. Il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour constituer M. A... débiteur de la somme de 115 709,67 euros, correspondant à certaines des créances ainsi admises en non-valeur, la Cour des comptes a relevé qu'il avait manqué à ses obligations, en ne procédant pas à des diligences adéquates, complètes et rapides pour le recouvrement de ces créances et en ne procédant pas à l'imputation des règlements reçus aux créances correspondantes pour plus de cinquante d'entre elles. Il résulte des dispositions citées au point 4 que les diligences requises pour le recouvrement de créances auxquelles est tenu le comptable public, et dont l'insuffisance ou l'inaccomplissement est susceptible de constituer un manquement de celui-ci, recouvrent l'exacte imputation des règlements perçus aux créances correspondantes, cette diligence étant un préalable nécessaire pour déterminer si une créance a ou non été recouvrée et si elle doit ou non faire l'objet de diligences spécifiques pour son recouvrement. Ainsi, l'inexacte imputation des règlements perçus aux créances correspondantes est susceptible de constituer un manquement du comptable public dès lors qu'elle est à l'origine du non-recouvrement des créances. Il suit de là qu'en jugeant que la correcte imputation des règlements reçus des débiteurs aux créances qui leur correspondent fait intégralement partie des diligences de recouvrement, la Cour des comptes n'a pas commis d'erreur de droit. (...)

8. Il ressort des termes du réquisitoire à fin d'instructions de charges de la Procureure générale près la Cour des comptes que celle-ci a retenu, pour estimer que l'insuffisance des diligences en vue du recouvrement de ces créances, objets des charges n° 1 et 5, était de nature à faire présumer des irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. A..., que « *la responsabilité du comptable du fait du recouvrement des recettes s'apprécie au regard de l'étendue de ses diligences qui doivent être adéquates, complètes et rapides ; que ces diligences recouvrent notamment la correcte imputation des règlements reçus des créances aux créances correspondantes* ». Il ressort de cette motivation qu'étaient visés le grief spécifique tenant à l'inexacte imputation des règlements reçus aux créances correspondantes, mais également le grief plus général tenant à l'insuffisance des diligences en vue du recouvrement des créances. Par suite, le moyen tiré de ce que la Cour des comptes aurait entaché son arrêt d'irrégularité en retenant l'existence d'un manquement tenant à l'absence de diligences en vue du recouvrement des créances impayées, alors qu'un tel manquement n'était pas clairement visé au réquisitoire introductif de la Procureure générale, doit être écarté.

9. En troisième lieu, il ressort des pièces du dossier soumis à la Cour des comptes que si 107 créances ont été admises en non-valeur, aucun lien direct ou indirect avec les chèques détournés n'a pu être effectué pour certaines d'entre elles. Ainsi, en relevant que M. A... n'a pas rapporté la preuve que les diligences requises pour le recouvrement de certaines créances, admises en non-valeur et pour lesquelles l'instruction n'avait permis d'établir aucun lien, direct ou indirect, avec les chèques détournés, avaient été effectuées, la Cour des comptes, qui ce faisant n'a pas inversé la charge de la preuve, n'a pas commis d'erreur de droit.

10. En quatrième lieu, l'autorité de la chose jugée appartenant aux décisions des juges répressifs devenues définitives, qui s'impose aux juridictions administratives, s'attache notamment à la constatation matérielle des faits mentionnés dans le jugement, qui sont le support nécessaire du dispositif. Le moyen tiré de la méconnaissance de cette autorité, qui présente un caractère absolu, est d'ordre public et peut être invoqué pour la première fois devant le Conseil d'État, juge de cassation.

11. Il ressort des pièces du dossier soumis à la Cour des comptes que, ainsi qu'il a été dit au point 3, par un jugement correctionnel du tribunal judiciaire de Paris du 17 octobre 2016, une ancienne comptable de l'université a été déclarée coupable des faits d'abus de confiance, faux et usage de faux commis entre le 28 janvier 2009 et 24 juillet 2014 et condamnée à rembourser à l'université la somme de 317 457,17 euros, correspondant au montant de 193 chèques ainsi détournés. Toutefois, il ne ressort pas des pièces du dossier soumis à la Cour des comptes que les 107 créances admises en non-valeur pour un montant de 300 638,49 euros, suivant un arrêté du Président de l'Université en date du 18 décembre 2017, correspondraient toutes aux créances dont les règlements ont été détournés par l'ancienne agent comptable et pour lesquelles elle a été déclarée coupable en application du jugement correctionnel précité. Il suit de là que c'est sans méconnaître l'autorité de la chose jugée attachée au jugement correctionnel précité que la Cour des comptes a jugé que certaines des créances admises en non-valeur correspondaient à des créances qui n'avaient fait l'objet d'aucun recouvrement.

12. En cinquième lieu, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que si la Cour des comptes a considéré que « *les opérations frauduleuses, effectuées par la responsable des détournements pour les masquer, ont été rendues possibles par le non-respect des prescriptions du tome III de l'instruction codificatrice M 9-3 (...) concernant les versements imputés au compte 4718* », elle a néanmoins retenu, comme seuls manquements engageant la responsabilité de M. A... au titre de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, l'absence de diligences adéquates, complètes et rapides pour le recouvrement des 107 créances admises en non-valeur et l'absence d'imputation des règlements reçus aux créances correspondantes pour plus de cinquante d'entre elles. Il suit de là que les moyens tirés de l'erreur de droit qu'aurait commise la Cour des comptes en retenant l'existence d'un manquement tenant au non-respect des prescriptions du tome III de l'instruction codificatrice M 9-3 concernant les versements imputés au compte 4718 ne peuvent qu'être écartés.

13. En sixième lieu, il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour constituer M. A... débiteur de la somme de 115 709,67 euros, la Cour des comptes a évalué le préjudice financier subi par l'université en procédant à un examen au cas par cas des 107 créances admises en non-valeur, tenant compte de l'ensemble des opérations liées aux détournements constatés. Ainsi, elle a considéré que pour les créances admises en non-valeur, qui avaient été intégralement réglées soit par des chèques détournés, soit par des paiements par chèques, prélèvement ou virements imputés irrégulièrement à d'autres créances, les manquements reprochés à M. A... n'avaient causé aucun préjudice financier à l'université. En revanche, elle a estimé que pour d'autres créances, pour lesquelles aucun lien, même indirect, avec les chèques détournés n'avait pu être établi au cours de l'instruction et qui n'avaient fait l'objet d'aucun règlement ou d'un règlement seulement partiel, le préjudice financier causé à l'université par les manquements de M. A... devait être évalué à la somme de 115 709,67 euros. Il suit de là que la Cour des comptes, qui n'a pas méconnu l'autorité de la chose jugée au pénal, n'a pas inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis, ni commis d'erreur de droit. (...)

[Rejet]

**Commentaire :** Une admission en non-valeur ne peut suppléer rétroactivement à l'absence ou à l'insuffisance des diligences de recouvrement « *adéquates, complètes et rapides* », par l'ensemble des comptables concernés, cf. CC, 26 mai 2010, *TPG du Var* et CC, 23 avril 2014, *TPG de Seine-Maritime*, Recueil p. 77 ou encore CC, 7 janvier 2021, *Établissement français du sang*, Recueil p. 11.

Sur l'admission en non-valeur de créances non recouvrées du fait d'un détournement de fonds, cf. CC, 22 juin 1945, *Commune de Puteaux*, Recueil p. 71.

Sur l'articulation entre procédure pénale et jugement des comptes, cf. CE, 29 novembre 1999, *Mme Wach - Gestion de fait des deniers de la commune d'Illkirch-Graffenstaden*, Recueil p. 124 et GAJF, 2019, p. 88.

---

**AVIS DES  
CHAMBRES RÉGIONALES ET  
TERRITORIALES DES COMPTES**

---



**Commune. – Dépense obligatoire. – Contrat. – Marché public. – Annulation. – Juge administratif.**

*Une entreprise, titulaire d'un lot dans le cadre d'une opération de travaux réalisés pour le compte d'une commune, avait saisi la chambre régionale des comptes afin de faire inscrire au budget communal une somme correspondant au paiement des prestations exécutées prévues par trois avenants au marché initial qui avaient fait l'objet, entre temps, d'une annulation par le juge administratif.*

*La chambre régionale des comptes a considéré que, dès lors que les avenants annulés étaient réputés n'avoir jamais été conclus, la dette alléguée était dépourvue de fondement contractuel et qu'en conséquence, elle ne présentait pas de caractère obligatoire, tant que le juge administratif, saisi par l'entreprise requérante, ne s'était pas prononcé sur le bien-fondé des moyens allégués.*

**10 août 2023** – CRC Normandie. – Avis de contrôle budgétaire. – Commune de Sées (Orne)

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES, (...)

CONSIDÉRANT qu'aux termes du premier alinéa de l'article L. 1612-15 du CGCT, « ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé » ; qu'il résulte des dispositions précitées de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, que la chambre régionale des comptes ne peut constater qu'une dépense est obligatoire pour une commune qu'en ce qui concerne les dettes échues, certaines, liquides, non sérieusement contestées dans leur principe et dans leur montant et découlant de la loi, d'un contrat, d'un délit, d'un quasi-délit ou de toute autre source d'obligation ;

CONSIDÉRANT que la SAS Tomasi demande que soit déclarée dépense obligatoire une somme de 15 494 euros HT soit 18 592,80 euros TTC ; que cette somme correspond aux prestations prévues par les avenants n° 1, 2 et 3 au lot n° 1 du marché de réhabilitation de l'ancien collège et exécutées par elle, qu'à cette somme alléguée s'ajoutent les intérêts moratoires prévus par le code des marchés publics puis par le code de la commande publique ;

CONSIDÉRANT que la commune de Sées a effectivement passé un marché public de réhabilitation de l'ancien collège en 2010, que ce marché comporte un lot n° 1 « gros œuvre » attribué à l'entreprise SAS Tomasi pour 77 793 euros HT ;

CONSIDÉRANT que la commune de Sées et le titulaire ont conclu trois avenants portant sur des prestations non prévues au marché initial ; que toutefois, à la suite d'un déféré préfectoral, ces avenants ont été annulés par jugement du tribunal administratif de Caen du 14 mars 2013 ;

CONSIDÉRANT que dès lors les avenants sont réputés n'avoir jamais été conclus ; que par conséquent la dette alléguée n'est pas susceptible d'avoir un fondement contractuel ;

CONSIDÉRANT que, par une jurisprudence administrative constante, le cocontractant de l'administration dont le contrat a été annulé pour illégalité est fondé à réclamer, en tout état de cause, le remboursement de celles de ses dépenses qui ont été utiles à la collectivité envers laquelle il s'était engagé, et ce, en invoquant la responsabilité quasi-contractuelle de la collectivité sur le fondement de l'enrichissement sans cause ; qu'en outre dans le cas où la nullité du contrat résulte d'une faute de l'administration, il peut prétendre à la réparation du dommage imputable à cette faute ;

CONSIDÉRANT que toutefois, seul le juge administratif que la SAS TOMASI a saisi par requête enregistrée au greffe du tribunal administratif de Caen le 30 juin 2023, est susceptible d'apprécier le bien-fondé de tels moyens ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de tout ce qui précède que, faute d'être certaine dans son principe, la dépense alléguée ne constitue pas une dette exigible au titre d'un contrat ; qu'elle ne présente donc pas, en l'état, un caractère obligatoire pour la commune de Sées au sens de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales ;

**Commentaire :** En principe, les chambres régionales des comptes doivent refuser l'inscription d'office de dépenses qui ne sont pas obligatoires dans leur principe, liquides, échues, et qui sont sérieusement contestées (CE, 13 janvier 1995, *Société nationale de construction Quillery*, Recueil p. 171 ; CE, 21 mars 2007, *Commune de Plestin-les-Grèves*, Recueil p. 112).

En l'espèce, la dette, qui repose sur un fondement quasi-contractuel, n'est pas sérieusement contestée mais fait l'objet d'un recours devant la juridiction administrative et elle n'est pas liquide.

Sur l'incompatibilité de la procédure d'inscription d'office des dépenses obligatoires avec l'application de la procédure contentieuse administrative de droit commun de recours pour excès de pouvoir, cf. CE, 27 septembre 1991, n° 96329, *M. Fournu*, Recueil p. 154).

---

**AVIS ET  
COMMUNICATIONS  
DU MINISTÈRE PUBLIC**

---



Violation des règles d'exécution et de gestion. – Ministère. – Informatique. – Manquement. – Pièces justificatives. – Service fait. – Validité de la dette. – Exactitude des calculs de liquidation. – Conflit d'intérêts. – Mandatement. – Contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

*Un contrôle de la Cour des comptes au sein d'un ministère avait révélé que la réalisation des prestations prévues par un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la conduite d'un projet informatique avait été insuffisamment documentée. L'absence de pièces justificatives suffisamment précises ne permettait pas de s'assurer que les prestations avaient été intégralement réalisées ni qu'elles étaient conformes aux prescriptions du marché.*

*Bien que ne disposant pas des pièces requises pour s'assurer de la réalité du service fait et garantir l'exactitude de la liquidation, l'ordonnateur avait mandaté la dépense. À sa suite, le comptable ministériel, pourtant dans l'impossibilité de contrôler l'exactitude de la liquidation, avait réglé celle-ci alors qu'il aurait dû suspendre les paiements. Cette succession de manquements attestait d'une défaillance générale dans la chaîne du contrôle du service fait et de la validité de la dette.*

*Enfin, à ces manquements s'ajoutait une situation de conflit d'intérêts. L'un des agents du ministère, œuvrant au sein de l'équipe chargée de la maîtrise d'ouvrage du projet avait, moins de cinq ans auparavant, été employé sur le même projet par l'entreprise prestataire chargée de l'assistance à maîtrise d'ouvrage.*

*Le procureur général a adressé une communication afin de signaler cet enchaînement d'irrégularités susceptibles d'engager la responsabilité de l'ordonnateur et du comptable.*

**27 février 2023** – Communication du procureur général n° 23-08. – Systèmes d'information de X

À la suite de l'enquête réalisée par la Cour des comptes [...], j'ai décidé en application des articles L. 112-2<sup>[1]</sup> et R. 112-12<sup>[2]</sup> du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les irrégularités suivantes. (...)

*II. Des défaillances dans le contrôle du service fait et dans le contrôle de la validité de la dette*

*A - Les obligations de l'ordonnateur et du comptable*

Il est rappelé que, d'une façon générale, les ordonnateurs et les comptables sont responsables du fonctionnement régulier de la chaîne de la dépense de l'État.

---

[1] Alinéa 1<sup>er</sup>: « Le procureur général exerce le ministère public près la Cour des comptes, la Cour d'appel financière et les formations communes aux juridictions mentionnées à l'article L. 141-13. Il veille à l'application de la loi. Il met en mouvement et exerce l'action publique. »

[2] « Le procureur général communique avec les administrations. »

En vertu de l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses. [...] Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent [...] ».

Aux termes de l'article 31 du même décret, « [l]a liquidation consiste à vérifier la réalité de la dette et à arrêter le montant de la dépense. Elle comporte : 1° La certification du service fait, par laquelle l'ordonnateur atteste la conformité à l'engagement de la livraison ou de la prestation. [...] 2° La détermination du montant de la dépense au vu des titres ou décisions établissant les droits acquis par les créanciers ».

L'article 12 précise que « À raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi », notamment par le code des juridictions financières.

L'article 2 de la convention de délégation de gestion du 15 juillet 2014 prévoit qu'« à la réception des livrables, le déléguant s'assure de leur conformité ». En application de ces dispositions, C, qui est ordonnateur des dépenses, doit pouvoir s'assurer de la réalité de la dette et arrêter le montant dû au prestataire, à partir des éléments transmis par B concernant la conformité des prestations effectuées par rapport aux prestations commandées.

S'agissant du comptable public, l'article XI.4.3 du CCAP précité indique que le comptable assignataire des paiements est le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'intérieur. Celui-ci doit être en mesure de remplir ses obligations de contrôle de la validité de la dette prévues aux articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 précité, qui comprend le contrôle de l'exactitude de la liquidation ; à défaut, il doit suspendre les paiements.

Conformément à l'article 17 de ce même décret, « à raison de l'exercice de leurs attributions, les comptables publics encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi », notamment par le code des juridictions financières.

#### *B - Des factures incomplètes*

Sur un échantillon de 20 factures émises par la société D entre 2019 et 2021 et contrôlées par la Cour, 18 d'entre elles<sup>[9]</sup> n'indiquent pas le contenu des prestations effectuées, ce qui contrevient aux dispositions prévues par l'article XI.4 du CCAP précité, selon lesquelles « [l]es factures précisent impérativement : [...] le rappel intégral du libellé et du contenu de la prestation concernée [...] ».

---

[9] [...].

### *C - Un manque de traçabilité des prestations réalisées*

Près de la moitié des 53 PV de service fait contrôlés par la Cour, établis par C entre janvier 2018 et juin 2022 en exécution de l'accord-cadre signé en juin 2017 et, plus marginalement, du marché d'AMOA postérieur à 2021 [...], présentent un niveau de détail insuffisant.

Ces PV n'indiquent pas les livrables produits et ne mentionnent que très succinctement les prestations réalisées, se limitant à une mention telle que « AMOA 2T/2021 »<sup>[10]</sup>, voire ne contenant aucune mention<sup>[11]</sup>. Les courriels des agents de B à l'agent de C attestant du service fait, produits à la Cour, ne contiennent pas davantage d'informations sur les prestations effectuées ni sur leur conformité.

Les évolutions dans le calendrier d'exécution des prestations, pouvant impacter les délais de réalisation ou les échéances de paiement, ont été faites à l'initiative du prestataire et n'ont pas pu être justifiées par l'administration<sup>[12]</sup>. Aucune décision de réception n'a été établie et aucun document transmis à la Cour ne permet d'identifier les prestations effectuées par D ni de s'assurer qu'elles correspondent à la commande.

Cette situation contrevient aux dispositions prévues à l'article VIII-1 du CCAP, selon lequel « *Les opérations de vérification [...] ont pour but de constater que les prestations exécutées sont conformes aux obligations imposées au titulaire. Les opérations de vérification quantitative ont pour objet de contrôler la conformité entre la quantité livrée ou le travail fait et la quantité ou le travail commandé par le pouvoir adjudicateur. / Les opérations de vérification qualitative ont pour objet de permettre au pouvoir adjudicateur de contrôler notamment que le titulaire a mis en œuvre les moyens définis dans l'accord-cadre, conformément aux prescriptions qui y sont fixées, et a réalisé les prestations définies dans l'accord-cadre conformément aux dispositions contractuelles [...].*

*À l'issue des opérations de vérification, le pouvoir adjudicateur prend une décision : de réception lorsque les prestations répondent aux stipulations de l'accord-cadre ; / d'ajournement lorsque les prestations ne peuvent être reçues que moyennant certaines mises au point. Cette décision invite le titulaire à présenter à nouveau au pouvoir adjudicateur les prestations mises au point ; / de réfaction lorsque les prestations, sans être entièrement conformes aux stipulations de l'accord-cadre, peuvent être reçues en l'état avec réfaction de prix proportionnelle à l'importance des imperfections constatées ; [...] ».*

---

[10] PV du 30/07/2021 lié à l'engagement juridique [...]. Voir également les deux PV de service fait liés à l'engagement juridique [...] qui contiennent une mention identique « AMOA avril à juin 2020 », ainsi que les deux PV liés à l'engagement juridique [...] qui se bornent à indiquer « AMOA de janvier à mars 2021 » en détail de prestations.

[11] Voir le PV de service fait du 07/06/2021 lié à l'engagement juridique [...].

[12] Sur l'engagement juridique [...], trois échéances de paiement étaient prévues [...]. Or, sur les deux premières échéances, [...] ont été versés [...]. De même, sur l'engagement juridique [...], trois échéances de paiement étaient prévues [...]. Sur les deux dernières échéances, [...] ont été versés.

Enfin, la plupart des livrables produits par B, en relation avec quatre bons de commande contrôlés de façon approfondie par la Cour<sup>[13]</sup>, ne font pas apparaître de mention permettant de les attribuer à l'entreprise D ni de les distinguer des travaux réalisés par les six agents publics chargés de la MOA des applications Y et Z au sein de B. Interrogée à ce sujet par la Cour, B a indiqué qu'« *une partie des documents ne comportent pas de référence, d'auteur ou de date et le mel d'envoi n'a pas nécessairement été conservé. En effet, les prestations de l'AMOA s'intègrent le plus souvent au quotidien dans des travaux collectifs dont la part respective des différents contributeurs (AMOA/MOA) est difficile à évaluer de manière précise. D'une manière générale, la nature des actions de l'AMOA est variable, la seule constante étant que la production doit pouvoir être facilement intégrée dans la vie du projet (production de versions modifiables, formalisme adapté aux besoins du projet) [...] certains livrables de l'AMOA sont des propositions qui alimentent la réflexion de la MOA et qui constituent, le plus souvent, une base de travail réappropriée et adaptée par la MOA* ».

Il résulte de ce qui précède que, très fréquemment, ni le bon de commande, ni la facture, ni le courriel de B attestant de la réalisation des prestations, ni le PV de service fait, ni les livrables ne permettent de déterminer quelles ont été les prestations commandées et les prestations effectuées, ce qui expose l'ordonnateur au risque de valider des dépenses indues.

Le comptable public, mis dans l'impossibilité de vérifier l'exactitude de la liquidation par rapport aux montants figurant dans l'annexe financière de l'accord-cadre, aurait dû suspendre les paiements.

#### *D - Le paiement de prestations en l'absence de tous les livrables prévus*

L'un des quatre bons de commande contrôlés de façon approfondie par la Cour<sup>[14]</sup> [...], a donné lieu à un paiement intégral, malgré une réalisation incomplète des prestations annoncées par le prestataire dans son devis initial. La fiche synthétique d'intervention émise le 12 janvier 2021 par D [...], à laquelle renvoie le bon de commande en cause, prévoyait en effet, parmi les livrables attendus justifiant la proposition financière [...] faite par D, la réalisation de travaux dans le cadre des versions [...] <sup>[15]</sup>. Aucune preuve de la réalisation de prestations en lien avec ces deux chantiers n'a été produite à la Cour lors du contrôle.

---

[13] Bons de commande correspondant aux engagements [...].

[14] Bon de commande du 18 février 2021 correspondant à l'engagement [...].

[15] [...] : « *Les livrables attendus sont : [...] Dans le cadre des versions [...] : Cahier des charges / Comptes-rendus d'ateliers et réunions / Stratégie de recette / Cahiers de recette / Détail des anomalies identifiées - Fichier de suivi des anomalies / Tableau de suivi de la mise en production / Bilan de la recette / Guide utilisateur / Réponses aux utilisateurs / Fiches anomalies et suivi des anomalies / Fiches pratiques à destination des utilisateurs (si besoin)* ».

Ces faits révèlent, au-delà de la traçabilité insuffisante du contrôle du service fait, une carence dans le contrôle lui-même pouvant générer un préjudice financier pour l'État.

Le pilotage éclaté des projets Y et Z, dans lequel B en charge de la MOA définit les besoins, travaille avec le prestataire et évalue la qualité des prestations, sans être responsable de la conduite administrative et financière du marché, a favorisé les irrégularités relevées ci-dessus. L'utilisation de deux supports contractuels distincts [...] servant à la commande de prestations d'AMOA se justifie par ailleurs difficilement.

### *III. Une situation de conflit d'intérêts*

Au 1<sup>er</sup> novembre 2022, deux des six agents de B travaillant au sein des équipes en charge de la MOA des systèmes d'information Y et Z étaient d'anciens employés de D. Le chef de projet Y en particulier, en poste à B à compter de février 2021, exerçait auparavant les fonctions de « consultant Secteur public » au sein de D, d'avril 2019 à février 2021, où il travaillait sur le même projet pour le compte de cette entreprise.

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique « [*les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.* » Cette obligation est reprise à l'article L. 121-4 du code général de la fonction publique, qui dispose que tout agent public « *veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement les situations de conflit d'intérêts défini à l'article L. 121-5 dans lesquelles il se trouve ou pourrait se trouver* ».

Aux termes de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 précitée, repris à l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». La loi assimile par ailleurs les activités professionnelles rémunérées exercées dans le secteur privé au cours des cinq années précédant l'exercice d'une fonction publique à un intérêt privé<sup>[16]</sup>.

Le fait, pour le chef de projet Z, d'être chargé d'attester auprès de C de la bonne réalisation des prestations fournies à B par l'entreprise dans laquelle il travaillait précédemment, le place en situation de conflit d'intérêts et méconnaît les obligations

---

[16] L'article 4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique impose de faire figurer les activités professionnelles rémunérées exercées au cours des cinq années précédant la nomination dans la déclaration d'intérêts devant être souscrite par certains élus et responsables publics au début de leur prise de fonctions. Une rubrique particulière est consacrée aux activités de consultant.

prévues par la loi du 11 octobre 2013 précitée et par le code général de la fonction publique. (...)

**Commentaire :** Sur le règlement de prestations sans justification du service fait, cf. CDBF, 5 juillet 2022, *Société publique locale de Mayotte*, Recueil p. 141.

Sur le contrôle par le comptable de la validité de la créance, cf. CC, 17 mars 2016, *CBCM placé auprès du ministère de l'Intérieur*, Recueil p. 40.

---

**Non-production des comptes. – Association. – Organisme paritaire collecteur agréé. – Compétence. – Publication des comptes.**

*Une association, organisme paritaire collecteur agréé, avait bénéficié de concours financiers versés par des organismes relevant du champ de compétence de la Cour des comptes. À ce titre, elle relevait elle-même de la compétence de contrôle de la Cour. La preuve que cette association avait publié ses comptes n'avait pas été établie, or cette situation était susceptible de constituer une infraction relevant de l'article L. 131-13, al. 1 du code des juridictions financières, qui sanctionne l'absence de production des comptes, dispositions sur lesquelles le procureur général a appelé l'attention de l'association.*

**25 juillet 2023** – Communication du procureur général n° 23-27. – Publication des comptes de l'association X

Le Procureur général près la Cour des comptes (...)

*2. La situation de l'association X*

Les recherches effectuées tendent à démontrer que l'association X n'a pas publié ses comptes. Or, il semble qu'elle perçoive effectivement des dons et des subventions susceptibles d'être supérieurs à 153 000 euros. Cette omission, si elle était avérée, constituerait une méconnaissance des textes rappelés ci-dessus.

Or, le 1<sup>o</sup> de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières dispose que : *« Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il : 1<sup>o</sup> Ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. [...] »* Le renvoi qu'opère ce texte à un décret en Conseil d'État s'est matérialisé au sein de l'article R. 131-2 du même code qui prévoit notamment que : *« [...] Les comptes des personnes morales soumises au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes autres que [les comptes des comptables publics] sont produits dans les conditions fixées par les textes applicables à ces personnes morales. »*

Cette infraction couvre, en conséquence, toutes les situations où un organisme, quelle que soit sa nature juridique, relevant de la compétence de contrôle de la Cour des comptes ou d'une chambre régionale des comptes, ne respecte pas l'ensemble des règles qui régissent ses comptes, qu'il s'agisse de leur contenu (sincérité, exhaustivité, intangibilité et intégrité), de leur forme, de leur disponibilité ou des mesures de publicité obligatoires qui leur sont attachées. Le manquement à ces règles conduit à considérer que les comptes en cause ne sont pas juridiquement *« produits »*.

L'association X est soumise au contrôle de la Cour des comptes en application des articles L. 111-9, L. 133-3 et L. 133-4 du code des juridictions financières en raison des concours financiers qu'elle perçoit de l'État ou d'autres organismes relevant de la compétence de la Cour, des ressources qu'elle perçoit par la générosité publique

ainsi que de son activité de collecte des contributions conventionnelles obligatoires en faveur de la formation permanente du personnel hospitalier.

Il résulte de tous ces éléments que l'infraction prévue à l'article L. 131-13 précédemment rappelé est susceptible d'avoir été commise par l'association X et que cette irrégularité pourrait être poursuivie devant la Cour des comptes en la personne de ses dirigeants qui en seraient responsables. (...)

---

**Fonds de dotation. – Compte d'emploi. – Compétence.**

*Un fonds de dotation avait été constitué (article 140-I de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie) à partir d'un versement unique. Il bénéficiait à ce titre d'avantages fiscaux. Par ailleurs, le capital de ce fonds engendrait des revenus. Ces points fondent juridiquement la compétence de la Cour des comptes, en application de l'article L. 111-10 du code des juridictions financières.*

*Tout en confirmant que la compétence de la Cour ne se limitait pas au seul exercice au cours duquel le fonds a été constitué par le versement de son capital, mais qu'elle portait sur les exercices ultérieurs au cours desquels ce capital produisait des revenus, le parquet général a restreint le contrôle de la Cour à la vérification de la conformité des finalités du fonds, dans le cadre strict de l'emploi des revenus du capital, au respect des principes de gestion et d'administration du fonds énoncés par la loi du 4 août 2008 et son décret d'application, ainsi que de l'exactitude, de l'exhaustivité et de la sincérité des documents que les fonds de dotation doivent produire annuellement.*

**29 novembre 2023** – Avis du procureur général sur la compétence de la Cour n° A-2023-0042. – Fonds de dotation X

La Présidente de la Cinquième chambre a souhaité recueillir notre avis pour contrôler le fonds de dotation [...]. (...)

Le respect des principes de gestion et d'administration du fonds énoncés par la loi du 4 août 2008 précitée et par le décret n° 2009-158 du 11 février 2009 qui la précise, lesquels conditionnent l'avantage fiscal reconnu aux fonds de dotation fondant la compétence de la Cour, relèvent également de la vérification de conformité qui incombe à la Cour. Il en va de même de l'exactitude, de l'exhaustivité et de la sincérité des documents que doivent produire annuellement à l'autorité administrative les fonds de dotation : rapport d'activité et comptes financiers auxquels sont joints les rapports du commissaire aux comptes.

L'article L. 111-10 du code des juridictions financières limite cependant la compétence de la Cour à ces divers points concernant l'emploi des revenus du capital ; il ne lui confère notamment pas la faculté de contrôler de manière générale la gestion propre de la personne morale support du fonds de dotation. (...)

**Commentaire** : Le parquet général confirme la compétence de la Cour sur un fonds de dotation, non seulement l'année du versement initial qui alimente ses fonds propres, mais encore pour toute la période d'encaissement de revenus engendrés par ce capital. La compétence de la Cour est néanmoins limitée au contrôle de la conformité des dépenses financées par ces ressources, avec les objectifs des organismes bénéficiant de versements ouvrant droit à un avantage fiscal.

Sur la compétence *ratione temporis* de la Cour du fait des intérêts tirés du placement du produit d'une dotation financière, au-delà de l'année de son versement initial, cf. Cour des comptes, *Fondation partenariale de l'université de Strasbourg*, avis de compétence, 25 juin 2014, Recueil p. 225 et Cour des comptes, *Fondation de coopération scientifique « Campus Paris-Saclay »*, avis de compétence, 23 février 2015, Recueil p. 204.

Sur la limitation, par le législateur, des contrôles que la Cour peut exercer à l'égard de certaines catégories de personnes morales de droit privé, cf. Cour des comptes, *Association pour la recherche sur le cancer*, rapport public particulier, 1<sup>er</sup> mars 1996, Recueil, p. 213 (cf. aussi Cour des comptes, *Association pour la recherche sur le cancer*, avis de compétence, 13 janvier 1994, Recueil p. 171).

---

**Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Convention. – Contrat. – Commande publique. – Pouvoir adjudicateur. – Équilibre du contrat. – Inventaire. – Activité industrielle et commerciale.**

*Une convention de louage de biens meubles avait été conclue entre une commune et la société d'économie mixte (SEM) chargée de la gestion d'un établissement hôtelier. Cette convention était assortie d'un inventaire sommaire et incomplet, sans estimation de la valeur des biens et sans qu'aucun dispositif permettant d'attester que ces biens étaient la propriété de la commune ne fût mis en place. La chambre régionale, procédant au contrôle des comptes et de la gestion de la SEM, a constaté qu'une quarantaine de biens avaient été perdus ou vendus par la société, au détriment des intérêts patrimoniaux de la commune.*

*Par ailleurs, la SEM avait lancé une procédure visant à sélectionner un opérateur hôtelier pour assurer l'exploitation de l'établissement. Alors que la SEM était pouvoir adjudicateur, la démarche avait été menée en dehors du cadre des procédures de la commande publique, aboutissant à un contrat désavantageux pour la SEM.*

*Le procureur général a signalé que ces défauts de gestion étaient susceptibles de relever de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières. Il a appelé à une remise en ordre du suivi patrimonial et à l'observation des règles de la commande publique, sous peine de poursuites à l'encontre des gestionnaires de la SEM.*

**9 décembre 2023** – Rappel à la loi. – Société communale d'économie mixte X

Nous, Procureur général près la Cour des comptes, (...)

À l'occasion de l'examen des comptes et de la gestion de la SEM X pour l'exploitation de l'établissement Y, la chambre régionale des comptes [...] a relevé des faits portant d'une part sur les biens mis à sa disposition par la commune de Z et d'autre part sur les modalités de conclusion du contrat de « gestion hôtelière » en 2018.

La gestion de l'établissement Y a été confiée à la SEM X par la ville au travers de contrats de location-gérance successifs depuis 1962 à l'occasion desquels la ville a mis à sa disposition le mobilier et le matériel servant à l'exploitation du fonds de commerce. Cette modalité a perduré jusqu'en 2018.

*I. Les biens mis à disposition par la ville de Z à la SEM X*

Si le cadre de l'exploitation a évolué avec l'entrée en vigueur d'un bail emphytéotique du 6 août 2018 et un traité d'apport du 17 octobre 2018, une convention de louage de biens meubles mis à disposition par la ville à la SEM X a été conclue le 25 octobre 2018 listant les biens meubles concernés, demeurant propriété de la ville. Le traité d'apport et la convention de louage précitées se référaient à un inventaire à cet effet du 28 mai 2015, sans viser un inventaire plus récent daté du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

Le caractère sommaire de ces inventaires, se limitant à une liste descriptive des différents meubles et objets sans référence d'inventaire, ni photographies, ni valeurs estimées, ne répondait pas à l'exigence d'un suivi précis et circonstancié des biens confiés à la SEM X.

Contrairement aux exigences des articles 8 et 9 de la convention précitée de louage du 25 octobre 2018, il n'a pas non plus été mis en place de dispositif inamovible attestant de la « *propriété exclusive de la ville de Z* » ni été réalisé d'estimation permettant d'établir la valeur de remplacement, jusqu'à un nouvel inventaire en date du 20 février 2023.

Ce nouvel inventaire précité, évaluant en valeur d'assurance à près de 600 000 € les biens mis à disposition de la SEM par la ville de Z, a été établi en comparaison avec l'inventaire daté du 1<sup>er</sup> octobre 2018 (17 pages), sans se référer à l'inventaire annexé au contrat de louage du 25 octobre 2018 (55 pages), qui comporte un nombre plus important de biens.

Néanmoins, l'inventaire du 20 février 2023 a mis en évidence 17 lots (mobiliers et œuvres) inscrits dans l'inventaire daté du 1<sup>er</sup> octobre 2018 qui n'ont pu être ni trouvés ni identifiés et qui sont donc présumés perdus à ce stade. Il a mis aussi en évidence que 6 lots (mobiliers et œuvre) recensés lors de l'inventaire daté du 1<sup>er</sup> octobre 2018 ont été vendus par la SEM lors d'enchères, pour une valeur de 7 670 €, sans autorisation de la commune, en contravention avec l'article 6 de la convention de louage précitée.

Il en résulte que d'une part la SEM X n'a pas mis en place un suivi précis et circonstancié des biens qui lui étaient confiés et d'autre part qu'ont été vendus ou perdus au moins 23 lots appartenant à la commune de Z et confiés à la SEM X, soit plus de 10 % des lots recensés à l'inventaire.

Outre les principes généraux de bonne gestion et de sauvegarde des intérêts patrimoniaux des personnes et entreprises publiques qui n'ont pas été respectés, les faits en cause contreviennent en particulier aux dispositions de l'article 6 de la convention de louage du 25 octobre 2018 relatif à l'incessibilité et l'inaliénabilité des biens mis à disposition par la ville de Z.

Depuis lors, des progrès ont été accomplis dans l'inventaire des biens et la SEM s'est engagée à rembourser à la commune le produit de la vente des biens de la commune. Pour autant, cet aspect n'épuise pas le dommage causé à la commune notamment s'agissant des 17 lots toujours non retrouvés et pour lequel la valeur perdue n'est pas connue.

Votre attention est dès lors appelée, s'agissant des biens confiés à la SEM X, sur la nécessité d'une remise en ordre dans les plus brefs délais et d'un strict respect des dispositions conventionnelles afin de préserver les intérêts patrimoniaux de la commune.

À défaut de quoi, le défaut persistant de tenue et de suivi de l'inventaire ainsi que le fait d'avoir cédé ou perdu des biens qui avaient été confiés à la SEM X pourraient être susceptibles de relever de l'infraction prévue et réprimée à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières et donc faire l'objet de poursuites s'agissant des gestionnaires de la SEM X.

## *II. La conclusion d'un contrat de « gestion hôtelière »*

En 2015, la SEM X a lancé une procédure visant à choisir une chaîne hôtelière pour assurer l'exploitation de l'établissement Y. Les négociations exclusives engagées en avril 2016 avec le groupe A ont finalement été suspendues puis rompues en juin 2017 par le conseil d'administration de la SEM X.

Il a notamment été considéré que le montant des travaux [...] exigé par l'opérateur pour mettre l'hôtel aux normes du groupe était excessif par rapport à l'offre initiale et au plafond que la SEM X entendait fixer [...].

Un nouveau processus de sélection d'opérateur hôtelier s'est engagé en juillet 2017, sans toutefois s'inscrire dans le cadre des procédures de la commande publique. Au terme de ce processus, un contrat de « *gestion hôtelière* » de l'établissement Y pour une durée de trente ans a été conclu le 25 octobre 2018. Le contrat prévoit un droit d'entrée versé par B [...], le versement pendant la durée du contrat par la SEM X de redevances au bénéfice de B, en proportion du chiffre d'affaire, et des travaux de remise aux normes de l'établissement à la charge de la SEM X. Le montant du plan prévisionnel de ces travaux dans ce cadre s'élève [...] pour un montant finalement réalisé s'établissant fin 2022 [...].

Or, la SEM X apparaît comme une personne morale de droit privé créée et contrôlée par une collectivité pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, autrement dit un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 comme de l'article 9 de l'ordonnance du 29 janvier 2016, dès lors soumis aux règles de la commande publique et en l'occurrence des dispositions du décret du 25 mars 2016 et du décret du 1<sup>er</sup> février 2016.

En effet, la société n'a pas exercé ni avant ni après 2018 dans des conditions normales du marché, notamment en n'assumant pas pleinement le risque commercial de son activité. De fait, la SEM X n'a pas eu à assumer les risques pris et la commune actionnaire est intervenue notamment en recapitalisation afin que la société puisse continuer à assumer les tâches pour lesquelles elle a été créée, à savoir, essentiellement, l'amélioration des conditions générales d'exercice de l'activité économique dans la collectivité territoriale concernée<sup>[1]</sup>.

---

[1] CJCE, 22 mai 2003, *Riitta Korhonen Oy*, C-18/01.

Le contrat de gestion d'entreprise hôtelière signé le 25 octobre 2018, qu'il soit vu comme un contrat de concession ou comme un marché public, aurait dû supposer le respect des prescriptions en matière de commande publique pour sa conclusion.

En méconnaissance des textes en matière de commande publique, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire n'ont pas été déterminées précisément avant le lancement du processus de sélection comme en attestent les différentes étapes de négociations conduites, en particulier s'agissant des travaux à la charge de la SEM X exigibles par le prestataire.

Plus généralement, les critères de sélection et le cahier des charges du contrat n'ont pas été définis préalablement ni fait l'objet des mesures de publicité prévues par les textes précités, à savoir notamment la publication au Journal officiel de l'Union européenne, voire au Bulletin officiel des annonces des marchés publics ainsi que dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

Ainsi, à défaut d'avoir fait réaliser des estimations des travaux nécessaires à la conservation du label Palace, dans un premier temps pour l'analyse de ses besoins, et dans un deuxième temps d'avoir mis en concurrence dans le respect du droit de la commande publique les chaînes hôtelières, en spécifiant un plafond au montant des travaux de rénovation, la SEM X a dû assumer un programme de travaux [...] en octobre 2018, excédant la limite qu'elle s'était pourtant fixée [...].

Votre attention est dès lors particulièrement appelée pour l'avenir sur le nécessaire respect des règles en matière d'achat de travaux, fournitures, biens et services qui s'imposent à la société.

À défaut de quoi, le défaut persistant en la matière de la SEM X pourrait être susceptible de relever de l'infraction prévue et réprimée à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières et donc faire l'objet de poursuites s'agissant des gestionnaires de la SEM X. (...)

**Commentaire :** Sur la qualification d'une société d'économie mixte comme pouvoir adjudicateur et l'obligation de souscrire aux règles de la commande publique, cf. CDBF, 3 décembre 2021, *Société anonyme d'économie mixte locale TERACTEM*, Recueil p. 190.

---

**Avantage injustifié. – Entreprise publique. – Conseil d'administration. – Frais de déplacement. – Avantages en nature.**

*Lors d'un contrôle, la Cour avait constaté que la prise en charge des frais de restauration de membres du conseil d'administration d'une caisse mutuelle complémentaire et d'action sociale ne respectait pas les prescriptions du règlement régissant ce type d'établissement. En effet, ces membres avaient bénéficié du remboursement quasi-quotidien de leur repas, en dehors de toute participation de leur part aux instances de la caisse.*

*Le procureur général a procédé à un rappel à la loi, soulignant que ces faits pourraient constituer un avantage injustifié procuré à autrui, susceptibles de relever de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières.*

**9 décembre 2023** – Rappel à la loi. – Caisse mutuelle complémentaire et d'action sociale de X

Nous, Procureur général près la Cour des comptes, (...)

À l'occasion de son contrôle [...], la deuxième chambre de la Cour des comptes a constaté que les repas méridiens du président de la CMCAS de X, ainsi que ceux du trésorier général, avaient fait presque quotidiennement l'objet d'une prise en charge financière au cours des années 2019 à 2021.

Le règlement commun des CMCAS prévoit, en son article 19, qu'« à défaut de prise en charge par les unités, les frais de déplacement ou de séjour résultant pour [les élus] de leur fonction leur sont remboursés par les C.M.C.A.S. sur production de justifications ». Selon l'article 14 du règlement particulier de la CMCAS de X, « les frais inhérents au fonctionnement du Conseil d'Administration, des Commissions d'activités et réglementaires ainsi que des S.L. Vie, sont remboursés selon le barème défini par le Conseil d'Administration et dans les limites du barème et des règles applicables au personnel des industries [...] ».

Le guide pratique de la CMCAS prévoit la prise en charge des frais de transport et de restauration des élus au titre de leur participation aux instances de la CMCAS. Il précise que « des feuilles de présence [...] servent de référentiel à l'ouverture de droit à l'indemnisation ».

Il ressort du contrôle de la deuxième chambre de la Cour des comptes que la prise en charge quasi-quotidienne des repas du président et du trésorier général, qui bénéficiaient respectivement d'un temps plein et d'un mi-temps pour exercer leur mandat, ne correspondait pas, la plupart du temps, à une participation aux réunions des instances de la CMCAS.

Votre attention est dès lors appelée sur la nécessité d'un strict respect des dispositions prévues par le règlement commun des CMCAS et par le guide pratique de la CMCAS de X.

Ces faits, s'ils devaient se reproduire, seraient susceptibles de relever de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, qui vise tout justiciable « *qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature* ». (...)

---

**Avantage injustifié. – Collectivité locale. – Association. – Agent public. – Fonction publique territoriale. – Mise à disposition. – Cumul d'activités publiques et privées. – Cumul d'emplois. – Cumul. – Rémunération.**

*Une chambre régionale des comptes avait déféré des faits concernant la gestion des personnels d'une association. Elle avait d'abord relevé que cette association bénéficiait de la mise à disposition d'agents contractuels de droit public employés par une commune, en contravention avec les principes du code général de la fonction publique, qui prohibe la mise à disposition d'agents publics contractuels auprès d'une structure de droit privé. Par ailleurs, la chambre régionale des comptes avait constaté que l'un de ces agents se trouvait en situation irrégulière de cumul d'emplois et de rémunérations, étant à la fois directeur à temps plein du centre culturel de la commune et directeur d'un établissement géré par l'association. Le maire de la commune avait lui-même autorisé ce cumul.*

*Dans un rappel à la loi, le procureur général, après avoir rappelé que ces faits pouvaient tomber sous le coup de l'infraction prévue par l'article L. 131-12 du code des juridictions financières (octroi d'un avantage injustifié), a demandé qu'il soit mis fin d'une part à la mise à disposition d'agents publics contractuels au bénéfice de l'association et d'autre part à la situation de cumul d'emplois et de rémunérations, se réservant la possibilité de prendre un réquisitoire si ces faits perduraient.*

**22 décembre 2023** – Rappel à la loi. – Commune de X

Nous, Procureur général près la Cour des comptes, (...)

*I. Sur la mise à disposition d'agents contractuels*

La chambre régionale des comptes, dans son déféré, a relevé que l'association Y bénéficie, en sus de ses salariés, de la mise à disposition de quatre agents contractuels de droit public, employés par la commune de X. Or, s'agissant de ces derniers, toute mise à disposition d'une structure de droit privé, telle qu'une association, est prohibée, car non prévue par les textes en vigueur. En effet, aux termes de l'article L. 516-1 du code général de la fonction publique, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2022 et, antérieurement à cette date, de l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les agents contractuels peuvent uniquement être mis à disposition soit auprès d'un établissement public rattaché à la collectivité employeur, soit auprès de l'établissement public de coopération intercommunale, dont est membre la collectivité ou son établissement public.

Il s'en suit que des agents contractuels de la fonction publique territoriale exercent donc leur activité auprès de l'association Y en dehors de tout cadre juridique l'autorisant, et au surplus sans convention ou arrêté de mise à disposition.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale, le maire de X a précisé que des « discussions individuelles [allaient être] engagées » pour les personnels contractuels, tandis que le président de l'association susmentionnée a indiqué s'être rapproché des services municipaux pour préparer une régularisation de la situation.

Votre attention est dès lors particulièrement appelée, s'agissant des personnels mis à disposition, sur la nécessité de respecter strictement le cadre juridique applicable.

Par conséquent, si de tels faits devaient perdurer, susceptibles de tomber sous le coup des infractions prévues par le code des juridictions financières, je me réserve la possibilité de prendre un réquisitoire. Dans cette hypothèse, une instruction contentieuse sera menée par un rapporteur, qui auditionnera les personnes dont la responsabilité est susceptible d'être engagée.

## *II. Sur la situation d'un agent de la commune de X*

M. Z, directeur du centre culturel A, agent contractuel territorial de la commune de X depuis le 17 septembre 1999, fait partie des agents mis à disposition, hors cadre légal, au profit de l'association.

Au surplus, tout en conservant son emploi à temps plein au sein de la commune de X, il a été recruté par l'association, par un contrat à durée indéterminée, signé le 9 mars 2009 avec le président de l'association. Ce dernier contrat correspond spécifiquement à la direction de l'établissement B, repris en gestion par l'association Y à cette époque.

Il est à relever que par arrêté du 17 avril 2009, faisant suite à une demande formulée par le directeur de l'association le 9 avril 2009, le maire de X lui a accordé une autorisation d'exercer une activité accessoire.

Il en résulte que le directeur est le seul agent communal œuvrant pour l'association à bénéficier d'un cumul d'emplois entraînant un cumul de rémunérations publique et privée, cette dernière s'établissant à 3 200 € nets par mois.

La situation en cause contrevient au principe général d'interdiction de cumul avec une activité privée s'appliquant aux agents de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements hospitaliers.

En effet, M. Z, dès son recrutement par l'association en mars 2009, était soumis au droit applicable en matière de cumul qui avait été étendu, au-delà des seuls fonctionnaires, aux agents non titulaires de droit public en vertu de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 modifiant l'article 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

L'interdiction de principe a été maintenue de manière constante et est rappelée à l'article L. 121-3 du code général de la fonction publique<sup>[1]</sup> qui dispose que « *L'agent public consacre l'intégralité de son activité professionnelle aux tâches qui lui sont confiées* ». À cet égard, l'article L. 123-1 du même code édicte un principe d'interdiction de l'exercice à titre professionnel d'activités privées lucratives de quelque nature que ce soit. Il interdit, en tout état de cause, aux agents publics, quel que soit leur statut, de cumuler leur emploi permanent à temps complet avec un ou plusieurs autres emplois permanents à temps complet, en application du 5° de l'article précité.

Le principe général d'interdiction de cumul avec une activité privée s'applique sous réserve des dispositions des articles L. 123-2 à L. 123-8 du code général de la fonction publique qui prévoient un certain nombre de dérogations. Certaines activités accessoires peuvent ainsi être effectuées sur autorisation de l'autorité hiérarchique.

Pour autant, l'encadrement des activités de cumul, précisé successivement par le décret n° 2007-658 du 2 mai 2007<sup>[2]</sup>, puis le décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017<sup>[3]</sup> et, en dernier lieu, par le décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020<sup>[4]</sup> n'ouvre pas la possibilité d'exercer une activité accessoire quand bien même elle aurait été autorisée par le maire de X, comme dans la présente situation.

Par ailleurs, employé à temps plein par la commune de X, M. Z ne peut bénéficier des règles spécifiques régissant le cumul d'activités des agents à temps non-complet, édictées par les réglementations successivement en vigueur depuis 2007.

Pour ces divers motifs, le cumul de rémunérations ainsi versées est susceptible d'apparaître comme dépourvu de fondement juridique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de X a indiqué qu'une réflexion était en cours pour régulariser la situation du directeur. Le président de l'association, pour sa part, évoque également des démarches en cours pour parvenir à un « *cadre juridiquement plus sécurisé* ».

---

[1] Issu de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique.

[2] Relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État.

[3] Relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

[4] Relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Votre attention est dès lors particulièrement appelée, s'agissant du cumul d'emplois et de rémunérations de M. Z, agent contractuel territorial et, par ailleurs directeur de l'association Y, sur la nécessité de respecter strictement le cadre juridique applicable.

À défaut de quoi, ces faits pourraient être susceptibles de relever de l'infraction prévue et réprimée à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, et je me réserve la possibilité de prendre un réquisitoire si ces irrégularités devaient perdurer. Dans cette hypothèse, une instruction contentieuse sera menée par un rapporteur, qui auditionnera les personnes dont la responsabilité est susceptible d'être engagée. (...)

**Commentaire :** Sur le cumul d'emplois et de rémunérations, cf. la communication du procureur général du 13 mai 2008, *Le cumul d'emploi et de rémunération du directeur du lycée viticole de la Champagne à Avize*, Recueil p. 137.

---

# LISTE DES ARRÊTS PRONONCÉS EN 2023

---

## **Jugements des gestionnaires publics**

Société Alpexpo, 11 mai 2023

Commune d'Ajaccio, 31 mai 2023

Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe), 10 juillet 2023

Régie régionale des transports des Landes, 20 octobre 2023

Caisse de crédit municipal de Bordeaux, 24 novembre 2023

## **Apurement juridictionnel des comptes publics**

Syndicat intercommunal à vocation unique de l'opéra du Rhin - Exercices 2015 à 2018 - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Grand Est, 21 février 2023

Syndicat mixte du parc routier de La Réunion - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes La Réunion, 12 mai 2023

Établissement public médico-social départemental Jean-Elien Jambon à Coutras (Gironde) - Arrêt après cassation par le Conseil d'État - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, 29 juin 2023

Hôpital local de Saint-James (Manche) - Exercice 2018 - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Normandie, 29 juin 2023

Établissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes « Le Clos du Parc » à Vernou-sur-Brenne (Indre-et-Loire) - Arrêt après cassation du Conseil d'État - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire, 29 juin 2023

Région Réunion - Exercices 2016 à 2019 - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes de La Réunion, 31 juillet 2023

Syndicat intercommunal de ramassage et de traitement des ordures ménagères de Briey, de la vallée de l'Orne et du Jarnisy - Exercice 2018 - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Grand Est, 16 octobre 2023

Université Paris I Panthéon-Sorbonne - Arrêt après cassation par le Conseil d'État, 16 octobre 2023

Syndicat départemental d'énergie de la Seine-Maritime - Exercice 2019 - Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Normandie, 15 novembre 2023

Institut français du Cambodge à Phnom-Penh - Arrêté conservatoire de débit - Exercice 2018, 15 novembre 2023

Université Paris-IV Sorbonne Université - Arrêt après cassation par le Conseil d'État, 11 décembre 2023

Centre hospitalier intercommunal de Montdidier-Roye, 11 décembre 2023

# TERMINOLOGIE DES INFRACTIONS

---

Le comité juridictionnel des juridictions financières recommande l'usage d'une terminologie commune permettant de dénommer, de façon à la fois simple, brève mais précise, les dix infractions qui composent la responsabilité financière des gestionnaires publics. Les termes retenus ont été choisis afin de permettre une appropriation facile par tous les utilisateurs et ont enrichi la liste des descripteurs permettant de faciliter l'accès à la jurisprudence sélectionnée par le comité.

<b>Infractions créées (ou reprises) par l'ordonnance du 23 mars 2022</b>	<b>Terminologie</b>
L. 131-9	Violation <sup>[1]</sup> des règles d'exécution et de gestion
L. 131-10	Faute de dirigeant d'EPIC ou d'entreprise publique <sup>[2]</sup>
L. 131-11	Échec à mandatement d'office
L. 131-12	Avantage injustifié
L. 131-13, al. 1	Non-production des comptes
L. 131-13, al. 2	Violation des règles de contrôle budgétaire <sup>[3]</sup>
L. 131-13, al. 3	Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation
L. 131-14, al. 1	Condamnation à une astreinte <sup>[4]</sup>
L. 131-14, al. 2	Inexécution d'une décision de justice
L. 131-15	Gestion de fait

---

[1] Le terme « violation » a finalement été préféré au terme d'« infraction », plus intuitif, mais plus général puisqu'il peut caractériser chacune des dix infractions.

[2] Le terme « faute de gestion » n'a pas été retenu car le concept de faute de gestion peut également être appréhendé, dans n'importe quel organisme, par l'article L. 131-9.

[3] « Engagement irrégulier de dépenses », plus intuitif aurait créé une confusion avec l'infraction suivante L. 131-13, al. 3.

[4] Afin de ne pas créer de confusion avec l'infraction suivante L. 131-14, al. 2.



# TABLE ANALYTIQUE





## Actionnaire

Conseil d'État.– Cassation.– Motivation.– Erreur.– Actionnaire.– Intéressement.– Prescription.– Caisse des dépôts et consignations.– Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023, p. 57*

## Activité industrielle et commerciale

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Convention.– Contrat.– Commande publique.– Pouvoir adjudicateur.– Équilibre du contrat.– Inventaire.– Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 81*

## Admission en non-valeur

Conseil d'État.– Université.– Poursuites pénales.– Détournement de fonds.– Imputation comptable.– Créance non recouvrée.– Admission en non-valeur.– Préjudice financier.– Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Agent public

Avantage injustifié.– Collectivité locale.– Association.– Agent public.– Fonction publique territoriale.– Mise à disposition.– Cumul d'activités publiques et privées.– Cumul d'emplois.– Cumul.– Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Annulation

Commune.– Dépense obligatoire.– Contrat.– Marché public.– Annulation.– Juge administratif : *Avis de contrôle budgétaire, CRC Normandie, 10 août 2023, p. 67*

## Association

Non-production des comptes.– Association.– Organisme paritaire collecteur agréé.– Compétence.– Publication des comptes : *Communication du procureur général, 25 juillet 2023, p. 77*

Avantage injustifié.– Collectivité locale.– Association.– Agent public.– Fonction publique territoriale.– Mise à disposition.– Cumul d'activités publiques et privées.– Cumul d'emplois.– Cumul.– Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Astreinte

Condamnation à une astreinte.– Inexécution d'une décision de justice.– Commune.– Maire.– Prescription.– Juge administratif.– Décision de justice.– Astreinte.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023, p. 26*

## Avantage injustifié

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Avantage injustifié.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Établissement public local.– Rétroactivité *in mitius*.– Non rétroactivité.– Prescription.– Défaut de surveillance.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Délégation de pouvoirs.– Préjudice financier.– Montant significatif.– Engagement de dépense.– Dirigeant de fait.– Avantages injustifiés procurés à autrui.– Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité : *Arrêt, chambre du contentieux, 20 octobre 2023, p. 34*

Appel. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

Avantage injustifié. – Entreprise publique. – Conseil d'administration. – Frais de déplacement. – Avantages en nature : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 85*

Avantage injustifié. – Collectivité locale. – Association. – Agent public. – Fonction publique territoriale. – Mise à disposition. – Cumul d'activités publiques et privées. – Cumul d'emplois. – Cumul. – Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

### Avantages en nature

Avantage injustifié. – Entreprise publique. – Conseil d'administration. – Frais de déplacement. – Avantages en nature : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 85*

### Avantages injustifiés procurés à autrui

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Appel. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

### Budget

Appel. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

### Caisse des dépôts et consignations

Conseil d'État. – Cassation. – Motivation. – Erreur. – Actionnaire. – Intéressement. – Prescription. – Caisse des dépôts et consignations. – Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023, p. 57*

### Cassation

Conseil d'État. – Cassation. – Motivation. – Erreur. – Actionnaire. – Intéressement. – Prescription. – Caisse des dépôts et consignations. – Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023, p. 57*

## Charges d'exploitation

Appel. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

## Chose jugée

Conseil d'État. – Université. – Poursuites pénales. – Détournement de fonds. – Imputation comptable. – Créance non recouvrée. – Admission en non-valeur. – Préjudice financier. – Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Circonstances aggravantes

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Commune. – Maire. – Prescription. – Juge administratif. – Décision de justice. – Astreinte. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023, p. 26*

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Établissement public hospitalier. – Prescription. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 juillet 2023, p. 30*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023, p. 38*

## Circonstances atténuantes

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Commune. – Maire. – Prescription. – Juge administratif. – Décision de justice. – Astreinte. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023, p. 26*

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Établissement public hospitalier. – Prescription. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 juillet 2023, p. 30*

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Établissement public administratif.–Établissement financier.–Principe du *non bis in idem*.–Préjudice financier.–Montant significatif.–Faute grave.–Prêt.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023*, p. 38

## Collectivité locale

Avantage injustifié.–Collectivité locale.–Association.–Agent public.–Fonction publique territoriale.–Mise à disposition.–Cumul d'activités publiques et privées.–Cumul d'emplois.–Cumul.–Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023*, p. 87

## Commande publique

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Convention.–Contrat.–Commande publique.–Pouvoir adjudicateur.–Équilibre du contrat.–Inventaire.–Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023*, p. 81

## Commune

Condamnation à une astreinte.–Inexécution d'une décision de justice.–Commune.–Maire.–Prescription.–Juge administratif.–Décision de justice.–Astreinte.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes.–Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023*, p. 26

Commune.–Dépense obligatoire.–Contrat.–Marché public.–Annulation.–Juge administratif : *Avis de contrôle budgétaire, CRC Normandie, 10 août 2023*, p. 67

## Compétence

Non-production des comptes.–Association.–Organisme paritaire collecteur agréé.–Compétence.–Publication des comptes : *Communication du procureur général, 25 juillet 2023*, p. 77

Fonds de dotation.–Compte d'emploi.–Compétence : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 29 novembre 2023*, p. 79

## Compte d'emploi

Fonds de dotation.–Compte d'emploi.–Compétence : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 29 novembre 2023*, p. 79

## Condamnation à une astreinte

Condamnation à une astreinte.–Inexécution d'une décision de justice.–Commune.–Maire.–Prescription.–Juge administratif.–Décision de justice.–Astreinte.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes.–Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023*, p. 26

Condamnation à une astreinte.–Inexécution d'une décision de justice.–Établissement public hospitalier.–Prescription.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 juillet 2023*, p. 30

## Conflit d'intérêts

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Ministère.– Informatique.– Manquement.– Pièces justificatives.– Service fait.– Validité de la dette.– Exactitude des calculs de liquidation.– Conflit d'intérêts.– Mandatement.– Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Conseil d'administration

Avantage injustifié.– Entreprise publique.– Conseil d'administration.– Frais de déplacement.– Avantages en nature : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 85*

## Conseil d'État

Conseil d'État.– Cassation.– Motivation.– Erreur.– Actionnaire.– Intéressement.– Prescription.– Caisse des dépôts et consignations.– Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023, p. 57*

Conseil d'État.– Université.– Poursuites pénales.– Détournement de fonds.– Imputation comptable.– Créance non recouvrée.– Admission en non-valeur.– Préjudice financier.– Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Contrat

Commune.– Dépense obligatoire.– Contrat.– Marché public.– Annulation.– Juge administratif : *Avis de contrôle budgétaire, CRC Normandie, 10 août 2023, p. 67*

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Convention.– Contrat.– Commande publique.– Pouvoir adjudicateur.– Équilibre du contrat.– Inventaire.– Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 81*

## Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Ministère.– Informatique.– Manquement.– Pièces justificatives.– Service fait.– Validité de la dette.– Exactitude des calculs de liquidation.– Conflit d'intérêts.– Mandatement.– Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Convention

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Convention.– Contrat.– Commande publique.– Pouvoir adjudicateur.– Équilibre du contrat.– Inventaire.– Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 81*

## Cour d'appel financière

Cour d'appel financière.– Avantage injustifié.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Avantages injustifiés procurés à autrui.– Non rétroactivité.– Dépense à caractère personnel.– Évaluation du montant du préjudice.– Montant significatif.– Budget.– Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

## Créance non recouvrée

Conseil d'État. – Université. – Poursuites pénales. – Détournement de fonds. – Imputation comptable. – Créance non recouvrée. – Admission en non-valeur. – Préjudice financier. – Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Cumul

Avantage injustifié. – Collectivité locale. – Association. – Agent public. – Fonction publique territoriale. – Mise à disposition. – Cumul d'activités publiques et privées. – Cumul d'emplois. – Cumul. – Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Cumul d'activités publiques et privées

Avantage injustifié. – Collectivité locale. – Association. – Agent public. – Fonction publique territoriale. – Mise à disposition. – Cumul d'activités publiques et privées. – Cumul d'emplois. – Cumul. – Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Cumul d'emplois

Avantage injustifié. – Collectivité locale. – Association. – Agent public. – Fonction publique territoriale. – Mise à disposition. – Cumul d'activités publiques et privées. – Cumul d'emplois. – Cumul. – Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Décision de justice

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Commune. – Maire. – Prescription. – Juge administratif. – Décision de justice. – Astreinte. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023, p. 26*

## Défaut de surveillance

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

## Délégation de pouvoirs

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

## Dépense à caractère personnel

Appel. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

## Dépense obligatoire

Commune. – Dépense obligatoire. – Contrat. – Marché public. – Annulation. – Juge administratif : *Avis de contrôle budgétaire, CRC Normandie, 10 août 2023, p. 67*

## Détournement de fonds

Conseil d'État. – Université. – Poursuites pénales. – Détournement de fonds. – Imputation comptable. – Créance non recouvrée. – Admission en non-valeur. – Préjudice financier. – Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Diligences du comptable

Établissement public hospitalier. – Recouvrement. – Diligences du comptable. – Prescription quadriennale. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 décembre 2023, p. 13*

## Dirigeant de fait

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

## Engagement de dépense

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

## Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

## Entreprise publique

Avantage injustifié. – Entreprise publique. – Conseil d'administration. – Frais de déplacement. – Avantages en nature : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023*, p. 85

## Équilibre du contrat

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Convention. – Contrat. – Commande publique. – Pouvoir adjudicateur. – Équilibre du contrat. – Inventaire. – Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023*, p. 81

## Erreur

Conseil d'État. – Cassation. – Motivation. – Erreur. – Actionnaire. – Intéressement. – Prescription. – Caisse des dépôts et consignations. – Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023*, p. 57

## Établissement financier

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023*, p. 38

## Établissement public administratif

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023*, p. 38

## Établissement public hospitalier

Établissement public hospitalier. – Recouvrement. – Diligences du comptable. – Prescription quadriennale. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 décembre 2023*, p. 13

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Établissement public hospitalier. – Prescription. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 juillet 2023*, p. 30

## Établissement public local

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023*, p. 17

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité : *Arrêt, chambre du contentieux, 20 octobre 2023*, p. 34

## Évaluation du montant du préjudice

Appel.–Avantage injustifié.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Non rétroactivité.–Dépense à caractère personnel.–Évaluation du montant du préjudice.–Montant significatif.–Budget.–Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

## Exactitude des calculs de liquidation

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Ministère.–Informatique.–Manquement.–Pièces justificatives.–Service fait.–Validité de la dette.–Exactitude des calculs de liquidation.–Conflit d'intérêts.–Mandatement.–Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Faute de gestion

Conseil d'État.–Cassation.–Motivation.–Erreur.–Actionnaire.–Intéressement.–Prescription.–Caisse des dépôts et consignations.–Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023, p. 57*

## Faute grave

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Établissement public administratif.–Établissement financier.–Principe du *non bis in idem*.–Préjudice financier.–Montant significatif.–Faute grave.–Prêt.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023, p. 38*

## Fonction publique territoriale

Avantage injustifié.–Collectivité locale.–Association.–Agent public.–Fonction publique territoriale.–Mise à disposition.–Cumul d'activités publiques et privées.–Cumul d'emplois.–Cumul.–Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Fonds de dotation

Fonds de dotation.–Compte d'emploi.–Compétence : *Avis du procureur général sur la compétence de la Cour, 29 novembre 2023, p. 79*

## Frais de déplacement

Avantage injustifié.–Entreprise publique.–Conseil d'administration.–Frais de déplacement.–Avantages en nature : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 85*

## Imputation comptable

Conseil d'État.–Université.–Poursuites pénales.–Détournement de fonds.–Imputation comptable.–Créance non recouvrée.–Admission en non-valeur.–Préjudice financier.–Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Inexécution d'une décision de justice

Condamnation à une astreinte.– Inexécution d'une décision de justice.– Commune.– Maire.– Prescription.– Juge administratif.– Décision de justice.– Astreinte.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023*, p. 26

Condamnation à une astreinte.– Inexécution d'une décision de justice.– Établissement public hospitalier.– Prescription.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 juillet 2023*, p. 30

## Informatique

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Ministère.– Informatique.– Manquement.– Pièces justificatives.– Service fait.– Validité de la dette.– Exactitude des calculs de liquidation.– Conflit d'intérêts.– Mandatement.– Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023*, p. 71

## Intéressement

Conseil d'État.– Cassation.– Motivation.– Erreur.– Actionnaire.– Intéressement.– Prescription.– Caisse des dépôts et consignations.– Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023*, p. 57

## Intérêt personnel indirect

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Avantage injustifié.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Établissement public local.– Rétroactivité *in mitius*.– Non rétroactivité.– Prescription.– Défaut de surveillance.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Délégation de pouvoirs.– Préjudice financier.– Montant significatif.– Engagement de dépense.– Dirigeant de fait.– Avantages injustifiés procurés à autrui.– Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023*, p. 17

## Inventaire

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Convention.– Contrat.– Commande publique.– Pouvoir adjudicateur.– Équilibre du contrat.– Inventaire.– Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023*, p. 81

## Juge administratif

Condamnation à une astreinte.– Inexécution d'une décision de justice.– Commune.– Maire.– Prescription.– Juge administratif.– Décision de justice.– Astreinte.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023*, p. 26

Commune.– Dépense obligatoire.– Contrat.– Marché public.– Annulation.– Juge administratif : *Avis de contrôle budgétaire, CRC Normandie, 10 août 2023*, p. 67

## Maire

Condamnation à une astreinte.– Inexécution d'une décision de justice.– Commune.– Maire.– Prescription.– Juge administratif.– Décision de justice.– Astreinte.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023*, p. 26

## Mandatement

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Ministère.– Informatique.– Manquement.– Pièces justificatives.– Service fait.– Validité de la dette.– Exactitude des calculs de liquidation.– Conflit d'intérêts.– Mandatement.– Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Manquement

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Ministère.– Informatique.– Manquement.– Pièces justificatives.– Service fait.– Validité de la dette.– Exactitude des calculs de liquidation.– Conflit d'intérêts.– Mandatement.– Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Marché public

Commune.– Dépense obligatoire.– Contrat.– Marché public.– Annulation.– Juge administratif : *Avis de contrôle budgétaire, CRC Normandie, 10 août 2023, p. 67*

## Ministère

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Ministère.– Informatique.– Manquement.– Pièces justificatives.– Service fait.– Validité de la dette.– Exactitude des calculs de liquidation.– Conflit d'intérêts.– Mandatement.– Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Mise à disposition

Avantage injustifié.– Collectivité locale.– Association.– Agent public.– Fonction publique territoriale.– Mise à disposition.– Cumul d'activités publiques et privées.– Cumul d'emplois.– Cumul.– Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Montant significatif

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.– Avantage injustifié.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Établissement public local.– Rétroactivité *in mitius*.– Non rétroactivité.– Prescription.– Défaut de surveillance.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes.– Délégation de pouvoirs.– Préjudice financier.– Montant significatif.– Engagement de dépense.– Dirigeant de fait.– Avantages injustifiés procurés à autrui.– Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Violation des règles d'exécution et de gestion.– Établissement public administratif.– Établissement financier.– Principe du *non bis in idem*.– Préjudice financier.– Montant significatif.– Faute grave.– Prêt.– Circonstances atténuantes.– Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023, p. 38*

Appel.– Avantage injustifié.– Violation des règles d'exécution et de gestion.– Société d'économie mixte locale.– Avantages injustifiés procurés à autrui.– Non rétroactivité.– Dépense à caractère personnel.– Évaluation du montant du préjudice.– Montant significatif.– Budget.– Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

## Motivation

Conseil d'État. – Cassation. – Motivation. – Erreur. – Actionnaire. – Intéressement. – Prescription. – Caisse des dépôts et consignations. – Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023, p. 57*

## Non-production des comptes

Non-production des comptes. – Association. – Organisme paritaire collecteur agréé. – Compétence. – Publication des comptes : *Communication du procureur général, 25 juillet 2023, p. 77*

## Non rétroactivité

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité : *Arrêt, chambre du contentieux, 20 octobre 2023, p. 34*

Appel. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Non rétroactivité. – Dépense à caractère personnel. – Évaluation du montant du préjudice. – Montant significatif. – Budget. – Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

## Ordonnateur

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Commune. – Maire. – Prescription. – Juge administratif. – Décision de justice. – Astreinte. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023, p. 26*

## Organisme paritaire collecteur agréé

Non-production des comptes. – Association. – Organisme paritaire collecteur agréé. – Compétence. – Publication des comptes : *Communication du procureur général, 25 juillet 2023, p. 77*

## Pièces justificatives

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Ministère. – Informatique. – Manquement. – Pièces justificatives. – Service fait. – Validité de la dette. – Exactitude des calculs de liquidation. – Conflit d'intérêts. – Mandatement. – Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Poursuites pénales

Conseil d'État. – Université. – Poursuites pénales. – Détournement de fonds. – Imputation comptable. – Créance non recouvrée. – Admission en non-valeur. – Préjudice financier. – Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Pouvoir adjudicateur

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Société d'économie mixte locale. – Convention. – Contrat. – Commande publique. – Pouvoir adjudicateur. – Équilibre du contrat. – Inventaire. – Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023*, p. 81

## Préjudice financier

Établissement public hospitalier. – Recouvrement. – Diligences du comptable. – Prescription quadriennale. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 décembre 2023*, p. 13

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023*, p. 17

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023*, p. 38

Conseil d'État. – Université. – Poursuites pénales. – Détournement de fonds. – Imputation comptable. – Créance non recouvrée. – Admission en non-valeur. – Préjudice financier. – Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023*, p. 61

## Prescription

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023*, p. 17

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Commune. – Maire. – Prescription. – Juge administratif. – Décision de justice. – Astreinte. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Ordonnateur : *Arrêt, chambre du contentieux, 31 mai 2023*, p. 26

Condamnation à une astreinte. – Inexécution d'une décision de justice. – Établissement public hospitalier. – Prescription. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 10 juillet 2023*, p. 30

Conseil d'État. – Cassation. – Motivation. – Erreur. – Actionnaire. – Intéressement. – Prescription. – Caisse des dépôts et consignations. – Faute de gestion : *Décision, 21 avril 2023*, p. 57

## Prescription quadriennale

Établissement public hospitalier. – Recouvrement. – Diligences du comptable. – Prescription quadriennale. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 décembre 2023*, p. 13

## Prêt

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023, p. 38*

## Principe du *non bis in idem*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public administratif. – Établissement financier. – Principe du *non bis in idem*. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Faute grave. – Prêt. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023, p. 38*

## Publication des comptes

Non-production des comptes. – Association. – Organisme paritaire collecteur agréé. – Compétence. – Publication des comptes : *Communication du procureur général, 25 juillet 2023, p. 77*

## Recouvrement

Établissement public hospitalier. – Recouvrement. – Diligences du comptable. – Prescription quadriennale. – Préjudice financier : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 décembre 2023, p. 13*

## Rémunération

Avantage injustifié. – Collectivité locale. – Association. – Agent public. – Fonction publique territoriale. – Mise à disposition. – Cumul d'activités publiques et privées. – Cumul d'emplois. – Cumul. – Rémunération : *Rappel à la loi, 22 décembre 2023, p. 87*

## Rétroactivité *in mitius*

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation. – Avantage injustifié. – Violation des règles d'exécution et de gestion. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité. – Prescription. – Défaut de surveillance. – Circonstances atténuantes. – Circonstances aggravantes. – Délégation de pouvoirs. – Préjudice financier. – Montant significatif. – Engagement de dépense. – Dirigeant de fait. – Avantages injustifiés procurés à autrui. – Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Avantage injustifié. – Établissement public local. – Rétroactivité *in mitius*. – Non rétroactivité : *Arrêt, chambre du contentieux, 20 octobre 2023, p. 34*

## Service fait

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Ministère. – Informatique. – Manquement. – Pièces justificatives. – Service fait. – Validité de la dette. – Exactitude des calculs de liquidation. – Conflit d'intérêts. – Mandatement. – Contrôle budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Société d'économie mixte locale

Appel.–Avantage injustifié.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Non rétroactivité.–Dépense à caractère personnel.–Évaluation du montant du préjudice.–Montant significatif.–Budget.–Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Convention.–Contrat.–Commande publique.–Pouvoir adjudicateur.–Équilibre du contrat.–Inventaire.–Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 81*

## Université

Conseil d'État.–Université.–Poursuites pénales.–Détournement de fonds.–Imputation comptable.–Créance non recouvrée.–Admission en non-valeur.–Préjudice financier.–Chose jugée : *Décision, 10 juillet 2023, p. 61*

## Validité de la dette

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Ministère.–Informatique.–Manquement.–Pièces justificatives.–Service fait.–Validité de la dette.–Exactitude des calculs de liquidation.–Conflit d'intérêts.–Mandatement.–Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

## Violation des règles d'exécution et de gestion

Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation.–Avantage injustifié.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Établissement public local.–Rétroactivité *in mitius*.–Non rétroactivité.–Prescription.–Défaut de surveillance.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes.–Délégation de pouvoirs.–Préjudice financier.–Montant significatif.–Engagement de dépense.–Dirigeant de fait.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Intérêt personnel indirect : *Arrêt, chambre du contentieux, 11 mai 2023, p. 17*

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Avantage injustifié.–Établissement public local.–Rétroactivité *in mitius*.–Non rétroactivité : *Arrêt, chambre du contentieux, 20 octobre 2023, p. 34*

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Établissement public administratif.–Établissement financier.–Principe du *non bis in idem*.–Préjudice financier.–Montant significatif.–Faute grave.–Prêt.–Circonstances atténuantes.–Circonstances aggravantes : *Arrêt, chambre du contentieux, 24 novembre 2023, p. 38*

Appel.–Avantage injustifié.–Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Avantages injustifiés procurés à autrui.–Non rétroactivité.–Dépense à caractère personnel.–Évaluation du montant du préjudice.–Montant significatif.–Budget.–Charges d'exploitation : *Arrêt d'appel, 12 janvier 2024, p. 49*

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Ministère.–Informatique.–Manquement.–Pièces justificatives.–Service fait.–Validité de la dette.–Exactitude des calculs de liquidation.–Conflit d'intérêts.–Mandatement.–Contrôleur budgétaire et comptable ministériel : *Communication du procureur général, 27 février 2023, p. 71*

Violation des règles d'exécution et de gestion.–Société d'économie mixte locale.–Convention.–Contrat.–Commande publique.–Pouvoir adjudicateur.–Équilibre du contrat.–Inventaire.–Activité industrielle et commerciale : *Rappel à la loi, 9 décembre 2023, p. 81*



# INDEX DES ORGANISMES CONTRÔLÉS





**C**

Caisse de crédit municipal de Bordeaux.....	38
CDC Entreprises.....	57
Centre hospitalier intercommunal de Montdidier-Roye (CHIMR) .....	13
Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe).....	30
Commune d'Ajaccio .....	26
Commune de Sées (département de l'Orne).....	67

**R**

Régie régionale des transports des Landes .....	34
---	----

**S**

Société Alpexpo.....	49 et 17
----------------------	----------

**U**

Université Paris IV .....	61
---------------------------	----







Les juridictions financières constituent un ordre spécialisé de juridictions administratives chargées de s'assurer du bon emploi des fonds publics. Elles sont composées de la Cour des comptes créée en 1807, de la Cour d'appel financière installée à dater de 2023, et des chambres régionales et territoriales des comptes issues du mouvement de décentralisation introduit en France par la loi du 2 mars 1982.

Le 1<sup>er</sup> janvier 2023 est entré en vigueur un nouveau dispositif de responsabilité financière applicable à l'ensemble des gestionnaires publics.

L'activité de ces juridictions, dotées d'un champ de compétences et de pouvoirs d'investigation étendus, se traduit d'une part par des décisions juridictionnelles et d'autre part par diverses communications administratives, qui font pour certaines l'objet d'une publication autonome.

Le présent recueil publie les extraits les plus significatifs de ces arrêts précédés d'un résumé et assortis d'un bref commentaire. Il comporte en outre des extraits d'arrêts ou de décisions d'autres juridictions, qui ont une incidence sur la jurisprudence et les règles de procédure des juridictions financières. Le recueil contient également une sélection d'avis rendus, soit par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le cadre de leur mission de contrôle des actes budgétaires, soit par le ministère public sur la compétence des juridictions financières, et des communications du procureur général, retenues pour leur pertinence au regard de la responsabilité des gestionnaires publics.

### **Cour des comptes**

13, rue Cambon  
75100 Paris Cedex 1  
Tél. : 01 42 98 95 00  
[www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Direction de l'information légale et administrative

### **La Documentation française**

<https://www.vie-publique.fr/publications>



ISBN : 978-2-11-157854-8

Imprimé en France

Prix : 20 €



9 78211157854-8