

[Focus] Actualité de la responsabilité des gestionnaires publics

N0896B3L



par Henri Paul, Avocat à la Cour (cabinet TACTICS), Président de chambre honoraire à la Cour des comptes

le 11 Novembre 2024

Mots-clés : gestionnaires publics • Cour des comptes • juridictions financières • Cour de discipline budgétaire et financière

En mars dernier, je m'interrogeais ici-même sur les opportunités de sanction des fautes de gestion qu'offrait le nouveau régime de la responsabilité des gestionnaires publics devant la Cour des comptes, en vigueur depuis le 1er janvier 2023.

Lire en ce sens, *Vers une véritable sanction de la faute de gestion des gestionnaires publics ?*, Lexbase fiscal, mars 2024, n° 975 **N° Lexbase : N8631BZP**.

Le peu d'arrêts intervenus en 2023 (« Régie régionale des transports des Landes », « Caisse du crédit municipal de Bordeaux et Société Alpepo ») ne permettait pas d'autoriser un jugement sur ce sujet. Au moins la Cour tâchait-elle de fixer les idées, notamment sur le point délicat de l'articulation entre la saisine de feu la Cour de discipline budgétaire, intervenue avant la mise en vigueur de la nouvelle loi, et les poursuites devant la nouvelle chambre du contentieux, s'agissant de l'application de la loi plus douce et des règles de prescription.

Depuis lors, de nouvelles décisions sont venues préciser la jurisprudence : en mai « Département de l'Eure, Département de la Haute-Saône et Chambre régionale d'agriculture de Bretagne / association pour la traçabilité et le développement d'outils pour l'identification et de logiciels d'élevage » (3 mai) ; en juin « France Médias Monde » (21 juin) et « Régie Gazelec de Péronne » (25 juin) ; en juillet « Régie métropolitaine Parcub » (5 juillet) et « Société d'économie mixte pour l'animation du parc de loisirs de Saint-Cyr » (SAEM SAGA) (23 juillet).

Les principaux points notables sont résumés ci-dessous.

1. Trois jurisprudences font application du nouvel article L. 131-9 du CJF **N° Lexbase : L1202MCI** aux termes duquel « 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 ».

La faute grave relevée par la chambre du contentieux dans l'arrêt « Département de l'Eure » a consisté, pour l'ordonnateur délégué du département, à ne pas relever les incohérences affectant les pièces justificatives à l'appui du bordereau de mandats et à manquer à ses obligations de contrôle. La chambre a écarté l'argument de l'ordonnateur qui renvoyait cette responsabilité au comptable, mais elle a également condamné le comptable mandataire qui n'avait pas non plus effectué les contrôles qui lui revenaient. Dans cette affaire, la Juridiction a constaté que l'adjoint du directeur financier du département, ordonnateur délégué, et l'adjoint du directeur financier du département, ont méconnu les règles de contrôle, ce qui a conduit à effectuer des paiements non libératoires à hauteur de près de 800 000 euros au bénéfice d'un escroc qui s'était substitué au véritable créancier. Le préjudice financier total, y compris les intérêts moratoires, était supérieur à 1 million d'euros et a été rapporté au budget du département (en 2018 677 millions d'euros de dépenses exécutées dont 161 millions d'euros de dépenses d'investissement) et considéré donc comme significatif.

La Cour a relevé des circonstances atténuantes, et notamment le contexte de l'escroquerie, d'exercice de fonctions par intérim pour l'ordonnateur délégué, et de lacunes dans l'organisation du poste comptable. Les deux fonctionnaires ont été condamnés à une amende de 2500 euros chacun.

La faute grave relevée dans l'affaire SAEM SAGA, société qui gère le parc de loisirs de Saint-Cyr, dans la Vienne, à l'encontre des deux présidents successifs et du directeur général de cette société anonyme consistait en la méconnaissance par les personnes renvoyées devant la Cour d'une stipulation de la délégation de service public aux termes de laquelle une rémunération fixe serait versée chaque année au délégataire. Cette part fixe n'a jamais été appelée par les dirigeants, conduisant à la fois à créer un préjudice pour le délégataire, à modifier le résultat prévisionnel d'exploitation et à augmenter par conséquent la part variable versée à la société délégataire. Les faits poursuivis, relatifs à l'absence de versement de la part fixe et à la modification unilatérale de l'assiette de la part variable de la rémunération de la SAEM SAGA en tant que délégataire, le tout ayant entraîné une rémunération annuelle totale inférieure à celle

contractuellement due tout au long de l'exécution de la convention du 19 décembre 2014, sont intervenus en violation des articles 23.2, 25 et 28 de cette convention, ainsi que de son annexe

11. Le préjudice financier a été évalué à environ 368 000 euros. Ce préjudice financier a été considéré comme significatif au sens de l'article L. 131-9 du Code des juridictions financières, tant au regard du niveau des fonds propres de la société, qui auraient dû atteindre le montant de 562 521 euros à la fin de l'exercice 2021 alors qu'ils n'atteignent que 218 346 euros en fin de période, soit une différence de 344 175 euros, que du chiffre d'affaires annuel de la société, qui est de 2 millions d'euros.

La juridiction a considéré comme circonstance aggravante à l'encontre du directeur général et du directeur technique le fait qu'ils étaient parfaitement informés de cette stipulation qu'ils n'ont pas mise en œuvre et qu'ils en ont tiré un avantage financier personnel.

En effet, dans ce dossier, la chambre a fait également application de l'art L. 131-12 [N° Lexbase : L1205MCM](#), comme on va l'exposer ci-dessous (cf 2).

La faute grave relevée dans l'affaire « Régie métropolitaine Parcub » devenue Metpark, établissement public doté de la personnalité morale, à l'encontre de deux ordonnateurs, son directeur général et un agent placé sous son autorité, a consisté en de nombreuses et importantes carences dans le suivi et le recouvrement des créances de deux régies, la régie comptable des parcs de stationnement et la régie comptable de la fourrière, le tout à Bordeaux. La Juridiction a conclu à l'absence de respect du principe de constatation des droits et des créances, de leur comptabilisation en droits constatés et du délai de transmission des créances au comptable. Ces dysfonctionnements se sont doublés de l'absence d'émission des titres de créance dans les délais. La Juridiction a considéré que l'ampleur des enjeux financiers, l'insuffisance des contrôles et l'absence de mesures correctives, en dépit des alertes formulées dans plusieurs rapports, caractérisaient la gravité de la faute. L'évaluation du préjudice par la Juridiction a été extrêmement précise et détaillée et aboutit à un total de 376 641 euros pour le premier responsable et à 348 419 euros pour le second, à rapporter à une moyenne de produits de 19,4 millions d'euros, considéré comme significatif. La juridiction a admis comme circonstance atténuante les démarches tardivement mises en œuvre par le directeur général et comme circonstance aggravante le fait que le contrôle des sous régies n'ait pas été mis en œuvre par son collaborateur.

2. Le nouvel article L. 131-12 du CJF, en vigueur depuis le 1er janvier 2023, stipule que « tout justiciable au sens des articles L. 131-1 [N° Lexbase : L1194MC9](#) et L. 131-4 [N° Lexbase : L1197MCC](#) 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 ». Cette infraction doit combiner quatre éléments : la méconnaissance de ses obligations par la personne qui a octroyé cet avantage, le caractère injustifié de cet avantage à autrui, l'existence d'un préjudice et l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect pour la personne qui l'a octroyé.

Dans les deux cas suivants, la juridiction a jugé que ces éléments étaient réunis.

Dans l'affaire SAEM SAGA exposée ci-dessus, la Cour a qualifié un avantage injustifié accordé à la collectivité délégante, qui n'a pas été appelée à verser la part fixe accordée au délégataire. Cette seconde infraction a été imputée au directeur général de la société et à l'un des présidents, qui y avaient un intérêt direct, car cette lacune aboutissait à accroître leur rémunération sous forme d'un intéressement, calculé sur une performance accrue grâce au montant de la part variable indûment augmentée par le non-versement irrégulier de la part fixe.

Un des deux présidents a été dispensé de peine, en raison de la brièveté de sa présidence et de sa volonté de mettre fin à ce système pernicieux. Le directeur général a été condamné à une amende de 4000 euros et le second président à une amende de 1000€, pour tenir compte du fait qu'il n'a pas été alerté de l'irrégularité de la situation.

L'infraction relevée dans le dossier « Département de la Haute-Saône » vise la méconnaissance par la président du conseil

général de la Haute-Saône de son obligation de soumettre à délibération un projet de protocole transactionnel de licenciement avec son ancienne directrice de cabinet, obligation fixée par l'article 2044 du Code civil **N° Lexbase : L2431LBN**, l'article L. 423-1 du Code des relations avec le public **N° Lexbase : L1903KNS** et surtout l'article L. 3213-5 du CGCT **N° Lexbase : L689517I**. Ce protocole transactionnel n'avait pas eu lieu d'être, le licenciement étant intervenu d'un commun accord. Le président du conseil général a engagé sa responsabilité personnelle en réquisitionnant le comptable public à hauteur de cette dépense, ce qui l'a rendu justiciable. La Juridiction a estimé injustifiée le versement d'une indemnité dépassant le montant de l'indemnité de licenciement légalement due et considéré que l'avantage octroyé constitue un préjudice occasionné au département, à hauteur de la différence entre l'indemnité transactionnelle versée (70 000 euros) et l'indemnité de licenciement à laquelle l'ex-directrice de cabinet aurait pu prétendre (57 062, 92 euros). Enfin, la Cour a écarté les justifications présentées par l'intéressé, telles que l'intérêt politique de conserver de bonnes relations avec son ex-collaboratrice, la préservation de son image ou celle du département en considérant qu'il avait un « intérêt personnel indirect moral ». Reconnaisant en outre l'existence de circonstances aggravantes, en raison de l'ancienneté de ses mandats électifs et des alertes écrites de la préfète du département qu'il a négligées, la Juridiction l'a condamné à une amende de 9000 euros.

Dans l'affaire « Chambre régionale d'agriculture de Bretagne / association pour la traçabilité et le développement d'outils pour l'identification et de logiciels d'élevage » (E-TOILE), le procureur général reprochait au président de la chambre d'agriculture d'avoir octroyé un avantage injustifié à autrui en concluant un contrat, en méconnaissance des règles de procédure et de mise en concurrence, c'est-à-dire d'égal accès à la commande publique. La Juridiction a considéré que « l'attribution d'un marché public par un pouvoir adjudicateur à une entité juridique distincte, et en méconnaissance des règles d'égal accès à la commande publique, suffit à établir tant l'existence de l'avantage ainsi octroyé, que son caractère injustifié ». Voici donc deux conditions de l'infraction définie par l'article L. 131-12 réunies.

La reconnaissance de l'intérêt personnel du président de la chambre d'agriculture dans l'octroi d'un marché à l'issue d'une procédure irrégulière à une entité juridique distincte n'a pu être considéré par la Juridiction que comme « indirect ». En effet le président de la chambre d'agriculture faisait valoir qu'il ne siégeait au conseil d'administration de l'entité bénéficiaire du marché que comme représentant d'une personne physique et non à titre personnel. La juridiction a considéré que « bien que juridiquement distincte de la chambre d'agriculture [l'entité] appartient à la même communauté professionnelle que cette dernière, unie autour d'intérêts et d'objectifs communs, et administrée par les mêmes acteurs ».

En revanche la Juridiction, à l'encontre des réquisitions du Parquet, n'a pas conclu à l'existence d'un préjudice subi par la chambre d'agriculture à cause de l'infraction ainsi caractérisée. Le président de la chambre d'agriculture a été relaxé.

3. Le fait d'engager une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses constitue une infraction définie par le code des juridictions financières en son article L. 313-1 jusqu'au 31 décembre 2022, et elle a été maintenue en matière de contrôle budgétaire à compter du 1er janvier 2023 par l'article L. 131-13-2° du même Code.

Le procureur général a renvoyé devant la chambre du contentieux plusieurs responsables de la société France Médias Monde, la présidente-directrice générale de la société, le directeur général délégué, la directrice des ressources humaines, le directeur des environnements numériques et le directeur des systèmes d'information, soupçonnés d'avoir commis cette infraction à raison de plusieurs actes de gestion du personnel : signature de deux conventions transactionnelles de rupture de contrat de travail, recrutement d'un directeur, octroi de primes exceptionnelles, achats sans habilitation. La chambre du contentieux a accueilli ces réquisitions pour trois d'entre eux et le jugement a estimé l'infraction constituée par l'absence de consultation préalable et formelle du contrôle financier avant l'engagement juridique de la dépense, par le dépassement des habilitations d'achat et l'absence de délégation autorisant un engagement de dépenses.

La présidente-directrice générale n'ayant elle-même engagé aucune dépense au sens de la réglementation, elle a été renvoyée des fins de poursuite.

Le directeur général délégué a été condamné à une amende de 5000 euros, la directrice des ressources humaines à une amende de 2000 euros et le directeur des environnements numériques à une amende de 1000 euros (engagement de dépenses sans habilitation).

Dans le même dossier, la chambre du contentieux a refusé de suivre les réquisitions du procureur général en écartant l'application du nouvel article L. 131-9 à des faits consistant pour la directrice générale et pour le directeur général délégué en des achats répétitifs qui auraient dû être couverts par la négociation d'un accord-cadre soumis à mise en concurrence, suivi de l'édition de bons de commande. Si la Cour a admis la faute grave de gestion dans ces cas, elle a considéré que le préjudice qui en a résulté n'a pas été établi de façon certaine.

Sur la base des faits ayant donné lieu à la reconnaissance de l'infraction prévue par l'article L. 131-13-2° (cf supra), le ministère public avait estimé qu'il y avait lieu aussi à reconnaître pour la directrice générale et le directeur général délégué l'infraction réprimée par l'article L. 131-10 du Code des juridictions financières **N° Lexbase : L1203MCK**, aux termes de laquelle le justiciable de la Cour occupant un emploi de direction au sein de l'un des organismes de la compétence de la Cour est coupable qui, dans l'exercice de ses fonctions, cause à cet organisme un préjudice financier significatif au sens de l'article

L. 131-9, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction. La décision de renvoi faisait grief à la présidente-directrice générale et à son directeur général délégué d'avoir manqué à leur devoir d'organisation des services et à leur devoir de surveillance de leurs subordonnés et d'être, par négligences ou omissions répétées, responsables des faits en cause. Le préjudice allégué était estimé par la décision de renvoi à 1,66 million d'euros pour les défauts en matière de commande publique, et à 136 000 euros pour le coût d'une rupture conventionnelle qui n'avait pas fait l'objet d'un accord du conseil d'administration. La chambre a rejeté l'ensemble de ces griefs, en considérant un par un les cas qui lui étaient soumis, et en regroupant l'ensemble des manquements, pour conclure que l'infraction visée à l'article L. 131-10 n'était pas constituée, dès lors que le préjudice financier significatif en résultant n'avait pu être estimé de façon probante.

4. Dans le dernier dossier « Régie Gazélec de Péronne », l'agent comptable et le responsable des finances de cet établissement public ont été renvoyés devant la Cour pour deux infractions présumées, celle portée par l'article L. 131-13-3° qui sanctionne l'engagement de dépenses sans en avoir la compétence, et celle portée par l'article L. 131-13-1° qui sanctionne le défaut de production des comptes dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État.

S'agissant de la première infraction, il était reproché au directeur d'avoir signé plusieurs actes, un contrat d'approvisionnement au gaz, un contrat de partenariat et une convention de mise à disposition de locaux, en méconnaissance des attributions du conseil d'administration. La Cour a estimé l'infraction constituée.

S'agissant de la seconde infraction, la Cour a dû d'abord trancher un point d'interprétation sur l'application des lois dans le temps. En effet, au moment où les manquements présumés ont été commis (absence de vote du CA sur les comptes financiers, inscription de provisions irrégulières, écritures comptables erronées, etc.) l'article du code des juridictions financières applicable, l'article L. 313-4, sanctionnait les infractions relatives à l'exécution des recettes et des dépenses, sans mentionner explicitement le défaut de production des comptes. La Juridiction n'a donc retenu que trois des griefs dont elle était saisie, soit l'absence de délibération du conseil d'administration, le défaut de production des annexes aux comptes explicitant les principaux soldes et l'absence de reprise du résultat de l'exercice antérieur dans les comptes de l'exercice suivant, pour considérer l'infraction constituée.

La première infraction était imputable au directeur de la régie, et la seconde conjointement à l'agent comptable et au directeur. Le directeur a été condamné à une amende de 4000 euros et l'agent comptable à une amende de 3000 euros.

En conclusion, on peut remarquer que la Cour s'efforce d'assurer la continuité de la répression des infractions financières entre l'ancien et le nouveau système, en veillant bien à l'application de la loi plus douce lorsque c'est le cas. En même temps s'affirme le rôle du Parquet qui, par ses renvois devant la chambre du contentieux et par ses réquisitions, s'efforce de déferer des dossiers d'une certaine ampleur et des cas significatifs de mauvaise gestion. Même s'il n'est pas toujours suivi dans sa rigueur, certaines avancées peuvent être constatées, notamment dans l'appréciation du préjudice financier qui constitue certainement une circonstance aggravante, lorsqu'elle n'est pas un élément objectif de l'infraction.

© Reproduction interdite, sauf autorisation écrite préalable