

**Cour des comptes, 3<sup>e</sup> Chambre,  
arrêt n° 58611, 28 juin 2010,  
Fondation nationale des sciences poli-  
tiques (FNSP)**

Gestion de fait ; procédure ; fixation de la ligne de compte ; débet ; amendes pour gestion de fait.

**Éléments constitutifs de la gestion de fait**

La présente gestion de fait, déclarée par arrêt n° 39812 des 10 et 17 juin 2004 (*La Revue du Trésor* 2006. 200), trouve sa source dans le versement par l'État de diverses subventions (depuis le 11 juillet 1994) à la Fondation nationale des sciences politiques au titre du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur ; ces subventions étaient individualisées au sein de la comptabilité de la FNSP mise en place par la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES) pour régler une partie de ses dépenses de fonctionnement. Ces subventions, versées à l'initiative des directeurs successifs de l'enseignement supérieur, sont restées à leur disposition et ont notamment servi à rémunérer des personnels de la DGES et à financer diverses charges de fonctionnement ; ces dépenses auraient dû être prises en charge sur le budget de l'État et constituent ainsi des subventions fictives.

En effet, lorsque l'ordonnateur délivre des mandats qui lui permettent de conserver directement ou indirectement la maîtrise de l'utilisation des fonds sortis de la caisse publique, il sera déclaré gestionnaire de fait (C. comptes, 4 août 1944, Lamirand, *Rec. C. comptes* 34 ; *GAJF*, 4<sup>e</sup> éd., n° 37. C. Comptes, 21 octobre 1965, M<sup>me</sup> Gouvard, ancien maire, M. Kermoal, secrétaire de mairie, M. Lemaire, fournisseur Commune de Leffrinckoucke, *Rec. C. Comptes* 21. C. comptes, 24 février 1966, Demange, Commune de Bourg-Bruche : *Rec. C. comptes* 53. C. comptes, Ch. Réunion, 7 avril et 19 mai 2004, Commune de Goubeyre, *La Revue du Trésor* 2005. 48 ; *RFD adm.* 2005. 642). On sait que le versement de subventions fallacieuses a fréquemment pour objet de se soustraire à l'application des règles de la comptabilité publique ; cette hypothèse se rencontre notamment dans le but d'assurer le versement de compléments de rémunération au personnel de l'organisme public (CRC Pays de la Loire, 10 février 1994, Président du Conseil général de Maine-et-Loire, *La Revue du Trésor* 1995. 468 ; CRC Midi-Pyrénées, 11 mars et 26 mai 1997, Agence ausci-

taine d'urbanisme, *La Revue du Trésor* 1997. 687). Il y a ainsi gestion de fait notamment en cas de prise en charge par un établissement public de personnels affectés à une administration centrale (C. comptes, 26 septembre 2002, CNAM, *La Revue du Trésor* 2003. 691 ; *RFD adm.* 2004. 799).

**Sphères de responsabilité**

C'est par un arrêt n° 52866 du 12 septembre 2008 que la Cour a pris acte de la production du compte de la gestion de fait et s'est prononcée sur la détermination des sphères de responsabilité, en l'occurrence :

- la personne qui, au sein de la Direction de l'enseignement supérieur (DES), a notifié la ou les subventions permettant de payer les dépenses, même si, à la date de celles-ci, elle a quitté la fonction occupée au moment de cette notification,
- la ou les personnes qui, au sein de la DES, ont pu ordonner les dépenses,
- et les deux personnes qui ont rendu possible leur paiement, en l'occurrence l'administrateur de la FNSP et le responsable des finances de cette Fondation, répartition qui apparaissait dans le compte en dépenses produit par les gestionnaires de fait ; la Cour notait en outre que le compte comporte en regard de chaque sous-compte et de chaque sphère de responsabilité, la signature des différents gestionnaires de fait mentionnés dans ladite sphère ; cette signature a pour objet de certifier les recettes et dépenses mentionnées dans le sous-compte et la sphère considérés.

**Fixation de la ligne de compte**

La fixation de la ligne de compte en recettes ne posait pas de difficulté, reprenant le montant des treize subventions énumérées par l'arrêt définitif de la Cour n° 39812, lu en audience publique le 20 juillet 2004, pour un total de 568.622,57 €. La démarche était toutefois plus complexe s'agissant des dépenses.

En premier lieu, certaines d'entre elles étaient constitutives du **délit pénal de détournement de fonds publics** : par un jugement du 3 avril 2006 de la 11<sup>e</sup> chambre correctionnelle du Tribunal de grande instance de Paris, passé en force de chose jugée, l'ancienne directrice de l'enseignement supérieur avait été déclarée coupable de soustraction, détournement ou destruction de biens d'un dépôt public par le dépositaire ou un de ses subordonnés, délits prévus à l'article 432-15 du code pénal et réprimés par les articles 432-15 alinéa 1 et 432-17 du même code. Cette condamnation pénale était motivée par le fait que l'intéressée s'était fait rembourser par la Fondation nationale des sciences politiques des dépenses a priori person-

nelles dont elle n'avait pu justifier le caractère professionnel. Or, ces dépenses figuraient également au compte présenté par les gestionnaires de fait. À l'évidence, la qualification juridique adoptée par le juge pénal s'impose au juge des comptes qui ne peut, par voie de conséquence, allouer ces dépenses (pour un montant de 17 795,12 €), dès lors qu'il est établi qu'elles revêtent un caractère personnel ; elles ne sauraient donc être considérées comme effectuées pour le compte de l'État.

La Cour a été conduite à rejeter d'autres dépenses ; le juge des comptes doit en effet examiner la régularité de toutes les opérations qui sont retracées dans le compte de la gestion de fait au regard des règles d'exécution de la dépense publique. La Cour a donc écarté :

- **Les dépenses dépourvues de lien avec le service** (dépenses effectuées dans un intérêt personnel telles que l'achat d'un tableau auprès d'un artiste contemporain pour la somme de 304,90 € dont la facture est établie au nom et à l'adresse personnelle de la gestionnaire de fait ; 33 acquisitions d'ouvrages, effectuées pour un total de 3.680,78 € par la gestionnaire de fait, dont les réponses et témoignages produits n'ont pas permis d'établir de lien avec ses fonctions au ministère en charge de l'enseignement supérieur, certaines acquisitions comportant le détail des ouvrages (livres de philosophie, romans, essais, biographies), d'autres se bornant à indiquer qu'il s'agissait de « documentation » ; 102 dépenses, pour un total de 5.153,15 €, correspondant à des repas pris au restaurant par la gestionnaire de fait, avec ou sans convives, le week-end ou certains jours fériés.

- **Les dépenses remboursées deux fois** : il apparaît en effet qu'à six reprises, la gestionnaire de fait a demandé et obtenu un double remboursement par la FNSP d'une même prestation ; la Cour en déduit fort logiquement que l'un des deux remboursements doit donc être, pour chacune de ces prestations, rejeté d'office. Par ailleurs, certaines dépenses de transport ou de frais de mission figurant au compte de la gestion de fait ont été effectuées à l'occasion de séjours en France ou à l'étranger d'agents de la direction de l'enseignement supérieur qui devaient être indemnisés par ailleurs sur fonds d'État ; en effet, s'agissant de déplacements officiels, ceux-ci ont dû disposer d'un ordre de mission et donc obtenir des remboursements forfaitaires en application de la réglementation relative aux frais de mission des fonctionnaires de l'État. Dès lors que les gestionnaires de fait n'ont pas apporté la preuve que ces dépenses n'avaient pas été forfaitairement prises en charge sur le budget de l'État, toute prise en charge supplémentaire ou

double sur les fonds de la gestion de fait de ces frais ne saurait donc qu'être rejetée comme contraire à la réglementation applicable à ce type de dépenses.

#### - Les dépenses irrégulières :

la Cour relève que les quarante et une dépenses, occasionnées lors de déplacements de la gestionnaire de fait en France, correspondent à des frais de taxis ; or, le décret n° 90-437 du 28 mai 1990 modifié, fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels civils sur le territoire métropolitain, ne prévoit le remboursement de tels frais que dans l'hypothèse d'une absence permanente ou occasionnelle de moyens de transports en commun, ou lorsqu'il y a nécessité de transport de matériel précieux, lourd ou encombrant ; dès lors qu'une telle situation n'est pas établie au vu des pièces justificatives présentées, ces quarante et une opérations (pour 616,56 €) ne peuvent pas être allouées ;

- frais de mission versés à des fonctionnaires de l'État affectés à la direction de l'enseignement supérieur ; ces dépenses ne peuvent être allouées, les états de frais n'étant pas détaillés, et l'objet et la durée de la mission n'étant pas mentionnés ;

- remboursement de frais de transport sans autre justification qu'un état signé du chef du service des établissements à la direction de l'enseignement supérieur ;

- frais de restaurant (pour un total de 16.509,56 €) : la Cour relève en effet que les restaurants en cause sont éloignés du ministère chargé de l'enseignement supérieur et, le plus souvent, situés à proximité du domicile de la gestionnaire de fait ; ces dépenses, avancées sur les deniers personnels de la gestionnaire de fait, ont fait l'objet de demandes globales de remboursement intitulées « déclarations de frais » signées par celle-ci ; seules ces déclarations de frais mentionnent un lien avec le service sous l'intitulé « repas pris dans le cadre de mon activité professionnelle », sans que l'objet de la réunion de travail ou du séminaire soit mentionné sur les factures elles-mêmes, alors que la circulaire n° B-2E-94 du 24 septembre 1992 prévoit que ce type de dépense doit être justifié par une attestation de l'organisateur de la réception indiquant son objet ; en dépit de la bonne foi revendiquée par la gestionnaire de fait, arguant du bienfondé des réunions organisées de la sorte, ces dépenses ne sauraient être allouées, faute de justifications suffisantes permettant d'établir leur lien avec le fonctionnement du service de l'État ;

Dans son arrêt provisoire n° 52866 du 12 septembre 2008, la Cour avait ainsi fixé la

ligne de compte, les recettes étant admises pour 568 622,57 €, les dépenses étant allouées pour 521 060,35 €, l'excédent des premières sur les secondes s'étalant en conséquence à 47 562,22 € l'arrêt ci-dessous confirme définitivement cette fixation.

#### Les amendes pour gestion de fait

Aux termes des dispositions de l'article L. 131-11 CJF, les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article L.433-12 du code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public ; cette amende doit être calculée en tenant compte de l'importance et de la durée du maniement des deniers publics, sans pouvoir dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées. La Cour relève à cet égard :

- que le montant du compte de la gestion de fait excède la somme de cinq cent soixante mille euros et que les opérations correspondantes ont duré au total plus de dix ans ;

- mais qu'il convient de tenir compte du fait que l'ancienneté de la gestion irrégulière a créé un continuum issu de pratiques remontant au milieu des années 1990, les gestionnaires de fait apparaissant en fait comme les héritiers d'un système ;

- à l'exception de l'ancienne directrice de l'enseignement supérieur, les gestionnaires de fait n'ont pas tiré un avantage personnel et pécuniaire de la gestion irrégulière ;

- enfin les intéressés se sont prêtés à la régularisation du dispositif et donc à l'apurement de la gestion de fait dès l'ouverture de la procédure.

Le Parquet considère en outre que d'autres circonstances atténuantes doivent être prises en considération : situation de subordination dans laquelle se trouvaient les comptables de fait, rôle secondaire qu'ils ont joué dans la gestion de fait, reversement des fonds irrégulièrement maniés avant même la déclaration définitive de la gestion de fait par le juge des comptes, promptitude à mettre fin à la gestion de fait, à en rendre compte et à satisfaire aux injonctions du juge des comptes.

À l'inverse, des circonstances aggravantes doivent être retenues telles que le caractère délibéré de la violation par les comptables de fait des règles de la comptabilité publique, la gravité des irrégularités commises, l'utilisation des fonds ou valeurs irrégulièrement maniés au profit personnel des comptables de fait, la continuation de la gestion de fait après sa découverte, le retard à en rendre compte ou à reverser le reliquat.

## Extrait

**I. Sur la fixation de la ligne de compte**

Attendu que dans l'arrêt susvisé du 12 septembre 2008, la ligne de compte a été arrêtée à titre provisoire à 568 622,57 € de recettes admises et 521 060,35 € de dépenses allouées, l'excédent de recettes admises sur les dépenses allouées s'élevant à 47 562,22 € ;

Attendu que la loi n° 2009-973 du 10 août 2009 de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2008, publiée au Journal Officiel du 11 août 2009, dispose en son article 9 : « sont reconnues d'utilité publique, pour un montant de 521 060,35 €, les dépenses comprises dans la gestion de fait des deniers de l'État, jugée par la Cour des comptes dans ses arrêts n° 37558 du 25 septembre 2003, n° 39812 et 39813 des 10 et 17 juin 2004, n° 52865 et 52866 du 12 septembre 2008, au titre du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche » ; qu'est ainsi reconnue par l'autorité constitutionnellement compétente l'utilité publique des dépenses de l'État allouées et retracées dans le compte de la gestion de fait ;

Attendu que les comptables de fait n'ont soulevé aucun moyen à rencontre de la ligne de compte fixée à titre provisoire ; qu'il y a lieu en conséquence d'arrêter à titre définitif, la ligne de compte de la gestion de fait à 568 622,57 € de recettes admises et 521 060,35 € de dépenses allouées, l'excédent de recettes admises sur les dépenses allouées s'élevant à 47 562,22 € ;

**II. En ce qui concerne l'excédent de recettes**

Attendu que l'arrêt susvisé n° 52866 du 12 septembre 2008 enjoignait aux comptables de fait de reverser la somme de 47 562,22 € dans la caisse de l'État, les gestionnaires de fait étant solidairement responsables des opérations les concernant au titre des dépenses rejetées, conformément au tableau figurant à l'article 2 dudit arrêt et repris ci-dessous, pour les seules sphères de responsabilité visées par l'injonction :

(...)

Attendu que les comptables de fait visés par ladite injonction en application du tableau ci-dessus, (...), n'y ont pas apporté de réponse ; qu'il n'a donc pas été satisfait à l'injonction unique de l'arrêt n° 52866 du 12 septembre 2008 ;

Considérant qu'il convient dès lors de lever l'injonction dudit arrêt et, à partir des sphères de responsabilité (SR) fixées dans le tableau ci-dessus, de constituer conjointement et solidairement :

- M<sup>me</sup> Mo. et MM. L., Mi. et B. débiteurs envers la caisse de l'État de la somme de

1 785,11 € (SR n° 1-1 et 1-2 : 871,18 € + 913,93 €) ;

- M<sup>me</sup> Mo. et MM. L., Mi. et F. débiteurs envers la caisse de l'État de la somme de 437,84 € (SR n° 2-2 : 437,84 €) ;

- MM. P., Des., Mi. et M<sup>me</sup> Dem. débiteurs envers la caisse de l'État de la somme de 2 593,93 € (SR n° 9-1 : 2 593,93 €) ;

- MM. P., Des., R. et M<sup>me</sup> Dem. débiteurs envers la caisse de l'État de la somme de 10 918,71 € (SR n° 9-2 et 10-1 : 957,38 € + 9 961,33 €) ;

- MM. Des., R. et M<sup>me</sup> Dem. débiteurs envers la caisse de l'État de la somme de 31 826,63 € (SR n° 11-1, 12-1 et 13-1 : 3 007,98 € + 19 934,33 € + 8 884,32 €) ;

Attendu que, lorsqu'un débet est prononcé à l'encontre de comptables de fait solidaires, chacun d'eux est tenu « *in solidum* » d'en acquitter le montant, sans préjudice d'éventuelles actions récursoires contre les autres ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 modifié de la loi n° 63-156 susvisée, « les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics » ; qu'en l'espèce, le point de départ des intérêts du débet doit être fixé au 12 septembre 2008, date à laquelle la Cour des comptes a prononcé l'injonction de reversement précitée ;

**III. Sur les amendes pour gestion de fait**

Attendu qu'aux termes des dispositions de l'article L. 131-11 du code des juridictions financières, les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet des poursuites prévues à l'article L. 433-12 du code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public ; que cette amende doit être calculée en tenant compte de l'importance et de la durée du maniement des deniers publics, sans pouvoir dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées ;

Attendu que l'arrêt n° 52866 du 12 septembre 2008 susvisé a condamné à titre provisoire M<sup>me</sup> Dem. à une amende de 12 000 €, MM. F. et Des. à une amende de 2 500 € chacun, M. B. à une amende de 1 500 €, M. L. à une amende de 1 000 €, MM. C. et P. à une amende de 750 € chacun, M<sup>me</sup> H. et M. Mi. à une amende de 500 € chacun et M. R. à une amende de 250 € ;

Considérant que la Cour a pris en considération l'importance et la durée des sommes maniées respectivement par chacun des comptables de fait, l'existence d'un continuum issu de pratiques irrégulières très anciennes, l'absence d'avantages personnels et pécuniaires tirés de la gestion irrégulière, sauf dans le cas de

M<sup>me</sup> Dem., et le fait que les intéressés se sont prêtés à la régularisation du dispositif ;

Considérant que les lettres reçues respectivement le 11 novembre 2008 de M. P., le 18 novembre 2008, de M. C. et le 8 janvier 2009 de M<sup>me</sup> Dem. n'apportent pas d'élément proprement nouveau ; qu'il y a donc lieu de confirmer les condamnations prononcées dans l'arrêt n° 52866 du 12 septembre 2008 ;

**Cour des comptes, 7<sup>e</sup> Chambre, arrêt n° 59356, 27 octobre 2010, Parc national de la Guadeloupe****Gestion patente ; dépenses ; pièces justificatives ; application des stipulations contractuelles ; rôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable.**

Un système efficace et rationnel de contrôle des finances publiques devrait pouvoir reposer sur une répartition équitable et rationnelle des responsabilités encourues. Or, à l'évidence, tel n'est pas le cas de notre régime de responsabilité financière publique puisque, dans la plupart des cas, c'est seulement la responsabilité pécuniaire et personnelle du comptable public qui sera mise en jeu, alors même que les faits de l'espèce démontreront que c'est bien le responsable du service, l'ordonnateur, qui a initié l'irrégularité et qui parfois même l'assume devant le juge des comptes en produisant des observations en réponse au cours de l'instance dirigée contre le comptable.

Bien sur, le juge financier n'est pas indifférent à cette problématique et tente, dans le cadre extrêmement fermé qui est le sien, de faire preuve d'équité et de justice. Mais la relative impunité des ordonnateurs (depuis la re-création de la Cour des comptes en 1807 jusqu'aux difficultés de fonctionnement et de réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière) jointe à l'extrême rigueur du régime de responsabilité des comptables conduisent naturellement à privilégier la mise en cause de ces derniers.

Car, et il faut y insister, le juge n'a pas à se préoccuper des raisons d'une irrégularité financière constatée : une dépense payée en violation des dispositions applicables est une dépense irrégulière ; peu importe qu'elle ait été voulue par l'ordonnateur, qu'elle ait pu contribuer au bon fonctionnement du service public ou apparaître comme le gage de la continuité de celui-ci ; ces considérations sont étrangères à l'office du juge des comptes qui se bornera, et on ne lui en fait pas le reproche puisque ce sont les textes qui le lui imposent, à constater l'irrégularité financière et à l'imputer au comptable qui a matériellement exécuté l'opération.

On sait en effet que, devant l'incertitude des pièces justificatives jointes au man-