

## Fiche de jurisprudence

### Arrêt S- 2024-0943 Régie Gazelec de Peronne<sup>1</sup>

*En italique : extrait de l'arrêt*

Avocat général Nicolas GROPER et Mme BALDACCHINO

#### A/ Les faits

Les faits reprochés sont les suivants :

- Pour M.X : signature de plusieurs contrats en méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration
- Pour M.X et M.Y : Défaut de production des comptes (plusieurs motifs cumulés)

Affaire déférée par la CRC à la CDBF et enregistrée le 30/09/2021 pour les exercices 2014 et suivants.

Affaire transmise à la Cour des Comptes au 01/01/2023.

Les faits postérieurs au 30/09/2016 ne sont pas prescrits (l'enregistrement à la CDBF ayant interrompu la prescription).

#### B/ Les justiciables

M.X Directeur de la régie assisté de Me Tany

M.Y Agent comptable, responsable financier et des ressources humaines de la régie assisté de Me Mazzochi

#### C/ Les témoins

Néant

#### D/ Les argumentaires

##### 1- Signature de plusieurs contrats en méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration (CA)

La Cour rappelle les dispositions du code général des collectivités territoriales dispose que le conseil d'administration :

- Délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie.
- Décide les acquisitions, aliénations et prises en location de biens immobiliers, ainsi que les mises en location de biens mobiliers et immobiliers qui appartiennent à la régie .
- Peut donner délégation soit au directeur lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial, (...) pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée ».
- Le directeur assure, sous l'autorité et le contrôle du président du conseil d'administration, le fonctionnement de la régie.

Contrat d'approvisionnement de gaz : contrat non daté mais portant sur des livraisons de 2 ans à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018 : 1,7 M€. Absence de délibération du CA.

---

<sup>1</sup> Régie municipale autonome dotée de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et à caractère industriel et commercial

Pour M. X :

- La conclusion du contrat d'approvisionnement en gaz a été dûment portée à la connaissance des membres du conseil d'administration de la régie,
- Une délibération n° 263/2014 du 15 décembre 2014 aux termes de laquelle le conseil d'administration de la régie aurait autorisé son directeur à signer tout document notamment en vue de conclure un contrat de fourniture aux points d'accès des usagers au réseau de gaz.

Pour la Cour :

- La communication aux membres du CA ne saurait remplacer l'autorisation dudit conseil.
- La délibération de 2014 est rédigée en des termes généraux, et ne peut constituer une délégation valide et suffisante accordée au directeur pour la signature du contrat d'approvisionnement en gaz.

*Dès lors, l'infraction sanctionnée par l'article L. 131-13-3° du CJF est constituée, s'agissant de la signature du contrat susmentionné.*

**Contrats et la convention conclus dans le cadre du projet « Vertpom »** (mise en place de compteurs communicants) : signature d'un marché avec la société C (plus de 3 M€ en 2017 et 2018) dans le cadre d'un consortium avec l'ADEME et une université.

Pour M. X :

- La présidente du CA a signé la convention avec l'ADEME et l'université
- Elle était partie prenante aux échanges entre la ville de Peronne, l'ADEME et la Régie
- Elle était signataire de l'avenant 1 portant accord du programme Vertpom et validé par le CA par délibération du 30/11/2017.

Pour la Cour :

- La signature de la Présidente du CA n'apparaît sur la convention de consortium
- L'avenant 1 ne reprend pas l'intégralité des clauses du contrat initial et ne s'y substitue pas.
- Seul le contrat de marché avec la société C constitue un engagement de dépenses, or il n'a pas été soumis au CA

**L'infraction est donc constituée pour la signature du contrat initial.**

Convention de mise à disposition de locaux et de moyens au bénéfice d'une filiale : filiale créée en 2015 dont la régie est le seul actionnaire. Cette convention bien qu'ayant des effets financiers n'a pas été expressément autorisée par le CA, mais sa conclusion y a été évoquée.

Pour la Cour la seule évocation ne peut pas être assimilée à une autorisation formelle ; la Cour écarte également l'argument selon lequel s'agissant d'une filiale l'infraction n'est pas constituée.

*Sur l'ensemble des contrats visés par la décision de renvoi, l'absence de préjudice n'entre pas en ligne de compte dans la définition de l'incrimination poursuivie. De même, l'information ponctuelle de membres du conseil d'administration de tout ou partie de ces accords est sans incidence sur l'irrégularité constituée par l'absence de délibération formelle préalable de l'instance délibérante de la régie.*

*M. X, seul visé par la décision de renvoi susvisé, a signé, en méconnaissance des attributions réservées au conseil d'administration par les dispositions des articles R. 2221-4, 2221-18 du code général des collectivités territoriales et, notamment chaque fois qu'étaient en jeu les biens de la régie, de l'article R. 2221-19 dudit code ainsi que des statuts de GAZÉLEC DE PÉRONNE :*

- le contrat relatif à l'approvisionnement en gaz de la régie au cours de deux exercices sans y avoir été autorisé ;
- le contrat de partenariat ainsi qu'un avenant avec la société C., contrat de partenariat qui induisait des dépenses pour la régie, dans le cadre du projet « Vertpom » ;

*- la convention de mise à disposition de locaux, de personnels et de moyens matériels, avec la société filiale É.*

*Les éléments constitutifs de l'infraction, prévue initialement à l'article L. 313-3 du code des juridictions financières et, depuis le 1er janvier 2023, à l'article L. 131-13-3° du même code, étant constitués, l'infraction est imputable à M. X qui a signé le contrat relatif à l'approvisionnement en gaz avec Engie, le contrat de marché, passé avec une société dans le cadre du projet « Vertpom » et la convention du 16 décembre 2016, avec la société É., sans avoir compétence, ni reçu délégation pour ce faire.*

En résumé :

- Une délibération doit expressément viser le contrat signé par le directeur
- La délibération sur un avenant n'entraîne pas autorisation rétroactive ; c'est l'acte initial entraînant engagement de dépenses qui importe
- L'infraction est indépendante de l'existence du préjudice financier

## 2- Défaut de production des comptes de la régie

Les faits reprochés sont les suivants :

### - Absence de délibération du CA sur le compte financier de 2016 à 2018

Sur ces exercices le CA n'a jamais délibéré sur les comptes.

Le Directeur fait valoir que c'est de la responsabilité de l'agent comptable. Pour la Cour c'est bien l'ordonnateur qui fait établir le compte financier par l'agent comptable.

L'agent comptable fait valoir que le compte financier n'est qu'un accessoire du rapport d'activité de l'ordonnateur. Pour la Cour obligation est faite à l'agent comptable de produire le compte financier sans qu'une autorité n'ait à le lui rappeler.

M. Y agent comptable *fait valoir qu'il a produit les comptes de l'établissement public pour les exercices 2016 à 2018 à la CRC Hauts-de-France, en application des dispositions des articles L. 231-1 et suivants du CJF alors en vigueur, et que cette juridiction lui a accordé décharge de sa gestion pour ces exercices comptables considérés. Toutefois, la décharge ainsi accordée à M. Y en application de dispositions désormais abrogées relatives au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, est sans effet sur l'imputabilité d'une infraction qualifiée sur le fondement de l'article L. 131-13-1° du CJF en vigueur à compter du 1er janvier 2023, dans le cadre d'un régime de responsabilité distinct.*

### - Absence des annexes obligatoires aux documents budgétaires

Aucune annexe prévue par l'instruction M4 n'a été jointe à l'appui du compte administratif. La responsabilité en incombe :

- Au directeur en qualité d'ordonnateur
- A l'agent comptable car il lui appartient de s'assurer de la production des annexes et les lacunes d'un progiciel informatique ne sauraient être retenues comme exonérantes.

### - Absence de comptabilité d'engagement

Absence de rattachement à l'exercice du fait de l'absence de comptabilité d'engagement.

Ce grief est fait tout autant à l'ordonnateur qu'à l'agent comptable ; le premier parce que c'est une obligation le second parce qu'il n'a pas constaté son absence et donc n'a pas cherché à y remédier.

La Cour est muette sur ce grief.

### - Absence de reprise des résultats des années antérieures

L'agent comptable, également responsable financier, précise que cette absence est due à un besoin de minimiser les dépenses afin d'avoir un budget en équilibre et qu'il a agi dans le cadre de son lien de subordination en sa qualité de responsable financier, ce que le directeur réfute.

### - Provisions irrégulières

Une provision pour « remboursement prime EDF » a été constituée pour plus de 1 million d'euros. Les défendeurs admettent que le libellé est erroné car cette provision servait à anticiper un risque financier lié au projet « Vertpom ».

Le procureur financier met en cause l'agent comptable responsable financier, sans mettre en cause le directeur, pour provisions passées irrégulièrement et écritures comptables erronées.

### - Écritures comptables incomplètes ou erronées

Cela rejoint le point précédent auquel s'ajoutent : *les redevances que perçoit l'agence de l'eau Artois-Picardie sur les volumes d'eau consommés par les abonnés sont comptabilisées dans un premier temps par la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE, avant que celle-ci ne les reverse à l'agence. Or sur la période 2016-2019, la régie n'a pas inscrit le solde des redevances à reverser au compte 446, mais a émis chaque année des mandats fictifs de reversement (comptes 6371 et 6378) qu'elle a annulés l'année suivante pour un montant identique. Cette pratique comptable a généré la comptabilisation à tort de 1 794 999,20 € de produits exceptionnels fictifs, enregistrés au compte 773, altérant la sincérité des comptes sur la période 2016-2019.*

Sur le point des redevances seule la responsabilité du directeur est engagée.

En résumé :

- L'agent comptable étant également responsable financier de la régie, il est difficile de déterminer les griefs en sa seule qualité de comptable.  
- Il est intéressant, et préoccupant, de voir que la décharge de gestion obtenue par l'agent comptable sur les exercices concernés n'est pas prise en compte par la Cour au motif que le régime de responsabilité est distinct : *la décharge ainsi accordée à M. Y en application de dispositions désormais abrogées relatives au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, est sans effet sur l'imputabilité d'une infraction qualifiée sur le fondement de l'article L. 131-13-1° du CJF en vigueur à compter du 1er janvier 2023, dans le cadre d'un régime de responsabilité distinct.*

## E/ La décision

En ce qui concerne M. X :

*La persistance des défaillances dans la production de comptes régulièrement validés par délibération du conseil d'administration et établissant les résultats de la régie et, dans une certaine mesure, leur caractère systémique, se révèlent d'une particulière gravité. Les irrégularités constatées étaient certes antérieures à l'arrivée de M. X, mais force est de constater d'une part qu'il en avait conscience, tant en ce qui concerne la signature de certains contrats sans délibération préalable du conseil d'administration qu'en matière de production des comptes, d'autre part qu'il n'a pas pris les mesures de nature à les corriger.*

*Par ailleurs, il y a lieu d'admettre que par elles-mêmes, les omissions et les défaillances constatées n'ont pas causé de préjudice financier à la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE.*

Il est condamné à une **amende de 4 000€**

S'agissant de M. Y, qui exerce les fonctions d'agent comptable mais aussi de responsable administratif et financier

*Sa responsabilité n'est engagée qu'au titre de l'absence de production des comptes. Il devait faire face à des tâches très lourdes parmi lesquelles il estimait devoir fixer des priorités. Cependant, les preuves de ses mises en garde ou de mesures correctrices qu'il aurait pu proposer n'ont pu être rapportées. À l'inverse, les imperfections du logiciel que la régie utilisait ne suffisent pas à expliquer les éléments objectifs que la Cour a retenus pour caractériser la défaillance dans la production des comptes.*

*Il y a lieu d'admettre enfin que, par elles-mêmes, les omissions et les défaillances constatées n'ont pas causé de préjudice financier à la régie GAZÉLEC DE PÉRONNE*

Il est condamné à une **amende de 3 000€**

## F/ Commentaires

Deux points qui me paraissent importants.

- 1- La fonction de responsable financier exercée par un agent comptable. Avec la RGP l'agent comptable doit être très prudent tant dans la rédaction de la convention qui définit les fonctions de responsable financier que dans la prise de décision et dans la formalisation des observations faites à l'ordonnateur décisionnaire. Au cas d'espèce : absence de comptabilité d'engagement, non reprise des résultats....
- 2- Les décharges obtenues des CRC l'ont été sous un régime de responsabilité différent de celui actuellement en vigueur. Si l'agent comptable n'avait pas eu de décharge et avait été mis en débet, aurait-il été une nouvelle fois condamné ? a priori oui car la Cour précise que les décisions ces CRC sont sans effets *sur l'imputabilité d'une infraction qualifiée sur le fondement de l'article L. 131-13-1° du CJF en vigueur à compter du 1er janvier 2023, dans le cadre d'un régime de responsabilité distinct.*