



Commentaire

Décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019

Commune de Sainte-Rose et autre

(Monopole du ministère public pour l'exercice des poursuites devant les juridictions financières)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 13 mai 2019 par le Conseil d'État (décision n° 424115 du 10 mai 2019) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la commune de Sainte-Rose et Mme Claudine B., relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 242-1 du code des juridictions financières (CJF).

Dans sa décision n° 2019-795 QPC du 5 juillet 2019, le Conseil constitutionnel a déclaré conformes à la Constitution les mots « *il saisit la formation de jugement* » figurant au premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 242-1 du code des juridictions financières, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes.

I. – Les dispositions contestées

A. – Historique et objet des dispositions contestées

Les chambres régionales des comptes (CRC) sont chargées de juger les comptes des comptables publics¹. Elles en contrôlent la régularité et l'exactitude. À cette occasion, elles adoptent des jugements de décharge ou de quitus (pour les comptables qui quittent leurs fonctions) qui libèrent le comptable de ses obligations. En revanche, en cas d'irrégularité sur des lignes de compte, elles prononcent des arrêts ou jugements de débet qui peuvent mettre en cause sa responsabilité et entraîner une

¹ Relèvent de sa juridiction les comptables publics patents comme les comptables « de fait ». Pour le jugement des comptes, il existe une procédure de gestion de fait qui a pour objet de rétablir les formes comptables en assujettissant le comptable de fait aux mêmes obligations qu'un comptable public : le juge des comptes va juger ces comptes « *dans les mêmes formes et sous les mêmes sanctions* » que les comptabilités des comptables publics (article L. 231-3 du CJF pour les chambres régionales des comptes, article L. 131-2 pour la Cour des comptes).

condamnation pécuniaire du comptable jugé débiteur de l'organisme auquel il est rattaché.

À ce régime spécial de responsabilité des comptables publics (1.) répond une procédure juridictionnelle particulière (2.).

1. – Le régime légal de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics défini par l'article 60 de la loi de finances pour 1963

Le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables a notamment pour objet de réserver à ces derniers le maniement des deniers publics. Pour inciter les comptables publics à un contrôle rigoureux des opérations qu'ils exécutent, un régime particulier de responsabilité a été défini par le législateur. Il est issu de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963. Il se distingue du droit commun applicable aux agents publics en ce que le comptable doit présenter spontanément ses actes de gestion au juge des comptes et que toute irrégularité commise dans la gestion de ses comptes est régularisée sur son patrimoine personnel.

Il revient aux juridictions financières d'examiner la régularité objective des comptes des comptables publics. Suivant l'adage classique, ces juridictions jugent « *les comptes et non pas les comptables* »². Le Conseil d'État traduit cette exigence en jugeant que « *si le juge des comptes doit s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel du comptable intéressé et ne peut fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes, il lui appartient de se prononcer sur le point de savoir si le comptable s'est livré aux différents contrôles qu'il lui incombe d'assurer et s'il a exercé dans des délais appropriés toutes les diligences requises* »³.

La compétence pour engager la responsabilité des comptables publics appartient concurremment au ministre dont il relève ou à celui du budget (débets administratifs) et au juge des comptes (débets juridictionnels).

* Jusqu'à la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, aucune cause ne permettait au comptable de se dégager de cette responsabilité. Il ne pouvait ainsi s'exonérer ni en démontrant qu'il n'avait commis aucune faute ni au motif que la collectivité n'avait subi aucun préjudice. Les circonstances liées

² Julien Laferrrière et Marcel Waline, *Traité élémentaire de science et de la législation financière*, LGDJ, 1952, p. 173.

³ CE Section, 27 juillet 2015, n° 370430, publié au *recueil Lebon*.

au fonctionnement du service ne pouvaient pas davantage être retenues par le juge des comptes.

Toutefois, une partie de la doctrine critiquait l'automatisme de la mise en jeu de la responsabilité du comptable dans les cas où la collectivité n'avait, en réalité, subi aucun préjudice financier. La décision de débet permettait d'une certaine manière l'enrichissement sans cause de l'administration⁴.

Ce régime était alors d'autant plus critiqué que, en réalité, cette responsabilité n'était qu'« *apparente et provisoire* »⁵. En effet, une fois le jugement des comptes opéré, le comptable pouvait se retourner vers le ministre gestionnaire ou le ministre du budget pour demander la décharge de cette responsabilité. Cette décharge pouvait être accordée pour cas de force majeure ou par « remise gracieuse ». En pratique, la grande majorité des décisions de débet prononcées par les juridictions des comptes faisaient ainsi l'objet d'une remise gracieuse, partielle ou totale.

* La loi du 28 décembre 2011 précitée a modifié en profondeur le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

En premier lieu, le législateur a rappelé que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics s'ajoute à celle attachée à leur qualité d'agent public : elle constitue donc un régime légal de responsabilité « *distinct de la responsabilité de droit commun* »⁶ (pour une présentation de ce régime de droit commun, cf. *infra*, B.).

En deuxième lieu, le législateur a distingué le cas où le manquement reproché au comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public en cause et celui où un tel préjudice n'existe pas.

Dans le premier cas, « *le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* ». Le comptable peut ensuite demander au ministre une remise gracieuse, sous réserve d'une somme plancher fixée par décret. L'article 9 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés précise que, dans « *le cas*

⁴ MM. Jean-Luc Girardi et Louis Renouard, « Évolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics », *Actualité juridique de droit administratif*, 2012, p. 536 et MM. Louis Dutheil de Lamoignon et Guillaume Odinet, « Responsabilité des comptables : le préjudice financier entre en ligne de compte », *Actualité juridique de droit administratif*, 2015, p. 2142

⁵ Selon la formule de Jean Romieu.

⁶ CE Section, 27 juillet 2015, n° 370430, publié au *recueil Lebon*.

où la somme allouée en remise est supportée par un organisme public autre que l'État, dans les conditions prévues à l'article 11, le ministre, après avis de l'organisme intéressé, ne peut accorder une remise supérieure à celle acceptée par celui-ci ». Ainsi, quoique la responsabilité du comptable public soit avant tout une responsabilité objective, destinée à apurer les comptes, elle comporte ici une dimension indemnitaire. Les débits sont d'ailleurs productifs d'intérêts⁷.

Si, au contraire, le manquement du comptable n'a entraîné aucun préjudice financier, la correction du compte par le juge financier n'implique plus le versement d'une nouvelle somme. Celui-ci peut alors mettre à la charge du comptable « *une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce* ». Le montant maximal de cette somme est fixé par décret⁸. Dans cette hypothèse, le ministre perd tout pouvoir de prononcer une remise gracieuse.

2. – La procédure juridictionnelle de contrôle des comptes (article L. 242-1 du CJF)

* Longtemps, la procédure financière applicable devant le juge des comptes fut inquisitoriale, secrète et essentiellement écrite. Le juge des comptes pouvait se saisir d'office de toute irrégularité présumée. La juridiction financière n'était pas dépendante d'une demande du ministère public et pouvait d'ailleurs élargir la portée des réquisitions dont elle était saisie.

Cette procédure a toutefois été remise en cause par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme *Martinie c. France* du 12 avril 2006⁹ et *Siffre, Ecoffet et Bernardini c. France* du 12 décembre de la même année¹⁰, qui ont conclu à la violation du droit au procès équitable reconnu par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁷ Paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée.

⁸ Décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Sur la question de ce montant maximal, le juge a précisé que ce plafond ne s'appliquait pas globalement, mais manquement par manquement : CE, 21 mai 2014, n° 367254, mentionné aux tables du *recueil Lebon*.

⁹ Arrêt rendu par la grande chambre de la Cour, requête n° 58675/00.

¹⁰ Arrêt rendu par la deuxième section de la Cour, requêtes n°s 49699/99, 49700/99 et 49701/99.

La loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes¹¹ a donc modifié les règles de procédure applicables devant les juridictions financières afin, notamment, d’instituer une séparation stricte des fonctions de poursuite, d’instruction et de jugement. Cette procédure est définie à l’article L. 242-1 du CJF, dans sa rédaction contestée¹².

Selon la présentation qu’en fait le Conseil d’État dans sa décision *Parquet général près la Cour des comptes* du 5 avril 2013¹³, deux phases doivent être distinguées :

– la première phase s’ouvre par la notification au comptable et à l’ordonnateur concernés des exercices comptables sur lesquels porte la procédure de jugement des comptes. Le magistrat de la CRC qui procède à l’examen, à charge et à décharge¹⁴, du compte établit un rapport communiqué au représentant du ministère public près cette chambre (**paragraphe I de l’article L. 242-1 du CJF**). Lorsque ce dernier ne relève, dans ses conclusions transmises au président de la formation de jugement, « aucune charge » à l’égard du comptable intéressé, deux voies s’ouvrent au président de la formation de jugement (**paragraphe II du même article**). Il peut demander un rapport complémentaire au ministère public, afin, le cas échéant, qu’il examine l’opportunité de nouvelles charges. À défaut, ou si le rapport complémentaire du ministère public ne retient pas de nouvelles charges, il est mis fin à la procédure de jugement des comptes par une ordonnance du président de la formation déchargeant le comptable de sa gestion.

Un recours peut être exercé contre cette ordonnance de décharge, par le ministre ou l’organisme dont les comptes sont en cause.

Le Conseil d’État considère « *que cette première phase de la procédure de jugement des comptes ne revêt pas un caractère contentieux* »¹⁵ et qu’elle n’a donc pas un caractère contradictoire.

¹¹ Cette loi a été accompagnée de deux décrets d’application : un décret en Conseil d’État, n° 2008-1397, et un décret simple, n° 2008-1398 du 19 décembre 2008 portant réforme des procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie.

¹² Le contenu de cet article L. 242-1 du CJF a ensuite été réparti au sein des articles L. 242-1 à L. 242-5 du même code.

¹³ CE, 5 avril 2013, n° 347536, mentionné dans les tables du *recueil Lebon*.

¹⁴ Pour les CRC : article R. 242-2 du CJF : « Le rapporteur instruit à charge et à décharge les comptes dont il est saisi / Il consigne le résultat de ses investigations et ses propositions de suites à leur donner dans un rapport d’examen des comptes à fin de jugement, qui est déposé au greffe puis communiqué au ministère public dans les conditions prévues à l’article R. 212-16 ».

¹⁵ Décision précitée du Conseil d’État n° 347536.

– la seconde phase de la procédure de jugement des comptes n'est ouverte que si le ministère public conclut, au vu du rapport d'examen des comptes ou au vu des autres informations dont il dispose, à l'existence d'un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable (**paragraphe III de l'article L. 242-1 du CJF**). Il saisit alors la formation de jugement et « *ouvre ce faisant, par son réquisitoire, une seconde phase de la procédure du jugement des comptes qui revêt un caractère contentieux* »¹⁶.

Un rapporteur est chargé de l'instruction¹⁷. Le deuxième alinéa du paragraphe III de l'article L. 242-1 du CJF fixe les garanties applicables en précisant que la procédure est contradictoire et que le comptable et l'ordonnateur ont, à leur demande, un droit d'accès au dossier. L'alinéa suivant prévoit la tenue d'une audience publique¹⁸.

Pour garantir la séparation effective des différentes phases de la procédure, le législateur a précisé au dernier alinéa du paragraphe III de l'article L. 242-1 du CJF que ni le magistrat chargé de l'instruction ni le représentant du ministère public ne peuvent assister au délibéré de la formation de jugement¹⁹.

Les collectivités territoriales ont par ailleurs qualité pour interjeter appel contre toute décision juridictionnelle rendue par une chambre régionale des comptes sur leurs propres comptes, « *y compris lorsque la décision du juge des comptes constitue le comptable public débiteur de sommes envers elle* »²⁰.

* Au cours des débats parlementaires M. Bernard Saugey, le rapporteur pour le Sénat du projet de loi à l'origine de cette réforme, a ainsi justifié le nouveau rôle conféré au ministère public : « *Jusqu'à présent, le dépôt de ce rapport au greffe de la Cour entraînait la saisine de la formation de jugement. Destinataire du rapport, le ministère public était simplement chargé de rendre un avis, par voie de conclusions écrites, avant que celle-ci ne se prononce. S'il pouvait saisir la formation de jugement d'actes présumés constitutifs d'une gestion de fait, celle-ci pouvait donc*

¹⁶ Décision précitée.

¹⁷ En application du premier alinéa de l'article R. 242-5 du CJF, les parties à l'instance auxquelles un réquisitoire a été notifié peuvent, dès cette notification, adresser au rapporteur leurs observations écrites ou des documents, dont la production est notifiée à chaque partie. Ces pièces sont versées au dossier.

¹⁸ L'audience peut, à titre exceptionnel, se tenir (ou se poursuivre) hors la présence du public uniquement sur décision du président de la formation de jugement, après avis du ministère public, « *si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou des secrets protégés par la loi l'exige* ».

¹⁹ L'article 43 de la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes avait déjà exclu la présence du magistrat-rapporteur au délibéré de la formation de jugement en cas de gestion de fait ou de condamnation à l'amende pour satisfaire les exigences de l'article 6-1 de la Convention européenne.

²⁰ CE, 27 juillet 2016, n° 387031, mentionné dans les tables du *recueil Lebon*.

également s'en saisir d'office. / Cette possibilité de saisine d'office pourrait être considérée comme attentatoire à l'impartialité du tribunal [... et aux] yeux du justiciable, l'exercice de cette faculté d'auto-saisine peut apparaître comme une forme de préjugement »²¹. Afin de parer à ce risque, le législateur a donc décidé de confier au ministère public près les juridictions financières le monopole de l'engagement des poursuites devant la formation du siège.

Le Conseil d'État a confirmé ce monopole du ministère public et il en a précisé le régime.

Il a ainsi jugé qu'il résulte notamment de l'article L. 242-1 du CJF que, « *dans le cadre de la phase contentieuse de la procédure de jugement des comptes ouverte par le réquisitoire du ministère public, l'instruction dont est chargé le magistrat rapporteur de la chambre régionale ou territoriale des comptes ne peut porter que sur les griefs formulés par le ministère public dans ce réquisitoire introductif et, le cas échéant, dans un réquisitoire supplétif* »²². Ceci interdit notamment au magistrat rapporteur « *d'instruire au-delà des termes du réquisitoire, que ce soit de sa propre initiative ou pour répondre aux observations d'une partie, sous peine de méconnaître le monopole des poursuites confié au ministère public par le législateur* »²³. Toutefois, le Conseil d'État a apporté un tempérament à cette exigence en jugeant que « *cette règle ne fait pas obstacle à ce que le ministère public, qui a accès à l'ensemble des mémoires et pièces versées au dossier, reprenne, s'il s'y croit fondé, dans un réquisitoire supplétif les griefs nouveaux éventuellement formulés par une partie* ».

En application du monopole conféré au ministère public, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne disposent ainsi donc pas de la possibilité de contester le réquisitoire introductif ou supplétif déposé devant la formation de jugement, qui détermine les charges sur lesquelles la juridiction est appelée à statuer.

B. – La responsabilité de droit commun applicable aux comptables publics

* Comme précisé *supra*, depuis la modification qui lui a été apportée par la loi du 28 décembre 2011 précitée, l'article 60 de la loi de finances pour 1963 précise que

²¹ Rapport n° 350 (Sénat – 2007-2008) de M. Bernard Saugey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 21 mai 2008, p. 59.

²² CE, 5 avril 2013, n° 357938.

²³ Même décision.

la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics n'est pas exclusive de « *la responsabilité attachée à leur qualité d'agents publics* ».

Lors de l'adoption de ce texte, Mme Nicole Bricq, rapporteur au nom de la commission des finances du Sénat, a précisé qu'il était « *ainsi fait référence aux responsabilités de droit commun du comptable, disciplinaire, civile et pénale* »²⁴.

En matière administrative, la jurisprudence distingue la faute de service et la faute personnelle de l'agent²⁵. Cette dernière est celle commise en dehors du service ou celle qui, sans être dépourvue de tout lien avec lui, se détache de l'exercice des fonctions. Il peut également s'agir d'une faute intentionnelle commise dans l'exercice des fonctions ou d'une faute qui revêt un caractère d'extrême et inexcusable gravité.

En principe, la faute de service, qui peut être celle commise par un agent dans l'exercice de ses fonctions, engage la responsabilité de l'administration. En revanche, la faute personnelle engage la responsabilité civile ou pénale de l'agent qui la commet. Toutefois, la victime d'une faute personnelle commise à l'occasion du service ou non dépourvue de tout lien avec le service peut engager la responsabilité de l'administration devant le juge administratif, offrant alors à l'administration la possibilité d'exercer une action récursoire contre l'agent fautif²⁶.

* Rien ne s'oppose, en principe, à ce que la responsabilité du comptable, agent public, puisse être engagée sur le fondement de la faute de service qu'il aurait commise ou de la faute personnelle dont il se serait rendu coupable. À cet égard, la décision précitée du 27 juillet 2015 de la Section du contentieux du Conseil d'État rappelle le caractère « *distinct* » de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable par rapport à « *la responsabilité de droit commun* ».

Concernant, la possibilité pour une collectivité d'engager la responsabilité de l'État du fait d'une faute de service d'un comptable, la jurisprudence administrative opère des distinctions en fonction de la nature de la dépense ou de la recette qui est à la source du préjudice pour la collectivité.

²⁴ Mme Nicole Bricq, rapport n° 164, tome I (Sénat – 2011-2012), fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 décembre 2011, p. 507.

²⁵ Sur la distinction entre faute personnelle et faute de service, voir le commentaire sous l'arrêt du Tribunal des conflits, 30 juillet 1873, *Pelletier* : MM. Pierre Delvolvé, Marceau Long, Prosper Weil, Guy Braibant et Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 21^{ème} édition, n° 2.

²⁶ CE Ass., 28 juillet 1951, *Laruelle*.

Ainsi, un arrêt d'une cour administrative d'appel²⁷ a admis le recours en responsabilité formé par une collectivité régionale contre l'État à raison de la faute qu'aurait commise son comptable en procédant à trois paiements irréguliers au profit d'une société privée. La cour a, à cette occasion, jugé que *« de telles conclusions relèvent de la compétence de la juridiction administrative, sous réserve, le cas échéant, de l'examen par le juge judiciaire d'une question préjudicielle relative à la régularité de la cession de cette créance, et indépendamment de l'éventuelle responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics devant les juridictions financières »*²⁸.

En revanche, à propos de créances non fiscales que le comptable d'une commune avait omis de recouvrer, le Conseil d'État, dans une décision du 10 octobre 2014, a jugé que *« la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement, qui doit être regardée non comme une imposition mais comme une participation que la loi autorise la commune à percevoir sur le bénéficiaire du permis de construire, est établie par la commune et non par l'État ; que si elle est recouvrée par le comptable de la commune, lequel est un fonctionnaire de l'État, selon les mêmes modalités que les impôts directs, ce dernier agit, dans l'exercice de cette mission, au nom et pour le compte de la commune ; qu'en conséquence, les éventuelles fautes commises par ce comptable à l'occasion du recouvrement de cette participation ne sauraient engager la responsabilité de l'État ; que, dès lors, la cour ne pouvait, sans méconnaître le principe selon lequel une personne publique ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas, condamner l'État à verser à la commune de Cavalaire-sur-Mer une indemnité en réparation du préjudice résultant pour elle des fautes qu'auraient commises les comptables de cette commune dans le recouvrement de la participation pour non-réalisation d'aires de stationnement mise à la charge de la société Sémiramis »*²⁹.

Le Conseil d'État a jugé que la créance étant établie au nom de la commune et non de l'État, le comptable public, bien que fonctionnaire de l'État, avait agi pour le compte de la commune. En l'absence de faute personnelle, cette dernière ne pouvait donc agir en responsabilité contre lui dès lors qu'elle est la personne publique

²⁷ Cour administrative d'appel de Marseille, 21 avril 2008, n° 06MA03061, inédit au *recueil Lebon*. Cet arrêt n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation.

²⁸ Voir le commentaire de cet arrêt de la CAA de Marseille par M. Laurent Marcovici, « Responsabilité de l'État du fait de l'action des comptables publics », *Actualité juridique de droit administratif*, 2008, p. 2065.

²⁹ CE, 10 octobre 2014, n° 356722, *Ministre du budget c. commune de Cavalaire-sur-Mer*, publié au *recueil Lebon*. Pour un commentaire : voir M. Aloïs Ramel et Mme Élise Humbert, « L'autorité doit aller de pair avec la responsabilité... sauf lorsqu'il s'agit de l'État », *Semaine juridique- Administrations et collectivités territoriales*, n° 13, 30 mars 2015, n° 2084.

responsable. Un commentateur a observé que la portée de cette décision est difficile à apprécier et qu'elle « *laisse en suspens l'interrogation relative à la possibilité d'un cumul de la responsabilité financière du comptable public et de la responsabilité administrative* »³⁰.

C. – Origine de la QPC et question posée

Les comptes de la commune de Sainte-Rose avaient fait l'objet d'un contrôle par la chambre régionale des comptes de Guadeloupe pour la période de 2009 à 2014. Le rapporteur de la chambre avait déposé son rapport le 21 juin 2016.

Dans un réquisitoire du 5 septembre 2016, le procureur financier près la chambre régionale des comptes de Guadeloupe avait saisi la juridiction à fin d'instruction de faits susceptibles d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de trois comptables publics de la commune. Le président de cette juridiction avait confié l'instruction du jugement des comptes de la commune à un rapporteur. Dans un courrier du 26 octobre 2016, ce magistrat chargé de l'instruction avait invité les comptables concernés et la commune de Sainte-Rose à faire part de leurs observations. Il leur était notamment demandé de préciser si les manquements envisagés avaient causé un préjudice financier à la collectivité et de préciser, le cas échéant, le lien de causalité pouvant exister entre les deux.

Dans ses observations en réponse, la commune avait estimé que le manque de diligences suffisantes des différents comptables de la commune, au titre des années contrôlées de 2010 à 2014, avait conduit à rendre irrécouvrables des titres de recettes pour un montant total de 7 270 226,15 euros.

Le magistrat chargé de l'instruction avait rendu le 1^{er} février 2017 son rapport, dans lequel il avait retenu neuf présomptions de charges à l'encontre des comptables publics. Il avait par ailleurs précisé qu'il n'appartenait pas à la chambre de sortir des limites posées par le réquisitoire du 5 septembre 2016 par lequel le procureur financier avait fixé le périmètre des charges concernant les restes à recouvrer.

Suivant les conclusions du procureur financier dans son jugement du 13 avril 2017, la CRC avait constitué les comptables successifs de la commune de Sainte-Rose débiteurs d'une somme de 894 525,45 euros.

³⁰ M. Benoît Camguilhem, « Pas d'imputation à l'État des actes commis par les comptables publics dans le recouvrement des participations », *AJDA*, 2015, n° 5, p. 296.

La commune avait interjeté appel de ce jugement devant la Cour des comptes, estimant que l'intégralité des titres de recettes devenus irrécouvrables à la suite des manquements des comptables publics n'avait pas été contrôlée par la CRC. Dans un arrêt du 12 juillet 2018, la Cour des comptes avait déclaré cet appel irrecevable. Elle avait considéré qu'il résultait des articles L. 242-1 à L. 242-8 du CJF que *« c'est au cours de la première phase de la procédure que les comptes sont examinés ; que cette première phase ne revêt pas un caractère contentieux ; que la formation de jugement n'est saisie que des éléments retenus par le ministère public qui lient également le juge d'appel ; que ce dernier ne peut infirmer un jugement au seul motif que des observations de l'ordonnateur, destinées à mettre en jeu la responsabilité d'un comptable mais non reprises dans un réquisitoire, n'auraient pas été examinées ; qu'en tant qu'elle conteste non pas le jugement entrepris qui ne pouvait statuer que dans les limites du réquisitoire du ministère public, mais l'étendue du contrôle juridictionnel réalisé au cours de la phase non contentieuse de la procédure qui a précédé ledit réquisitoire, la requête est irrecevable »*.

La commune de Sainte-Rose et Mme Claudine B. avaient alors formé un pourvoi en cassation. À l'occasion de ce pourvoi, elles avaient soulevé la question de la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des articles L. 242-1 à L. 242-8 du CJF. Dans sa décision précitée du 10 mai 2019, le Conseil d'État avait renvoyé la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 242-1 du CJF au Conseil constitutionnel au motif que *« le moyen tiré de ce que ces dispositions, en tant qu'elles instituent au profit du ministère public près les juridictions financières un monopole des poursuites et font ainsi obstacle à ce qu'une collectivité publique puisse contester devant l'une de ces juridictions les manquements du comptable lui ayant causé un préjudice lorsque de tels manquements n'ont pas été visés dans le réquisitoire du ministère public, portent atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif garanti par la Constitution, protégé par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, soulève une question présentant un caractère sérieux »*.

II. – L'examen de la constitutionnalité des dispositions contestées

Les requérantes soutenaient tout d'abord que ces dispositions portaient une atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif et aux droits de la défense. Selon elles, en interdisant aux collectivités territoriales victimes d'une erreur du comptable public de soumettre au jugement des CRC d'autres griefs que ceux retenus par le ministère public, les dispositions de l'article L. 242-1 du CJF les privaient de toute possibilité d'exercer un recours auprès des juridictions financières pour obtenir l'indemnisation de leur préjudice. Elles faisaient valoir qu'aucun autre mécanisme

de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics n'était susceptible de pallier ce défaut de recours et que la restriction ainsi apportée aux droits des collectivités territoriales n'était pas justifiée.

Elles estimaient, par ailleurs, pour les mêmes raisons que ces dispositions portaient atteinte au droit de propriété des collectivités en cause, faute que leur préjudice puisse être indemnisé.

Au regard de ces griefs, le Conseil constitutionnel a jugé que la QPC portait sur les mots « *il saisit la formation de jugement* » figurant à la fin du premier alinéa du paragraphe III de l'article L. 242-1 du CJF (paragr. 4).

A. – La jurisprudence constitutionnelle applicable en matière de recours en responsabilité

* Dès 1982, le Conseil constitutionnel a affirmé que : « *Nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer* »³¹.

Cette reconnaissance d'un principe de responsabilité pour faute, qui confère une portée constitutionnelle à la règle rappelée par l'article 1382 du code civil tout en l'assortissant d'exceptions, doit se lire comme la conséquence de la liberté reconnue par l'article 4 de la Déclaration de 1789 qui dispose que « *la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui* » et que « *l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits* »³².

En conséquence, le Conseil juge que « *nul ne saurait, par une disposition générale de la loi, être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de l'acte qui lui est imputé* »³³. En effet, le législateur ne peut « *dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs [...] à l'égalité devant la loi et devant les charges publiques* »³⁴.

³¹ Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982, *Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel*, cons. 3.

³² Décisions n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 39 ; n° 2007-556 DC du 16 août 2007, *Loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs*, cons. 40 et n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

³³ Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989, *Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication*, cons. 9.

³⁴ Décision n° 82-144 DC du 22 octobre 1982 précitée, cons. 9.

Enfin, si le principe de responsabilité « *s'oppose au refus absolu de toute réparation sans égard à la gravité de la faute, il ne s'oppose pas [...] à certaines exonérations de responsabilité pour des fautes présumées excusables* »³⁵ et « *ne fait pas obstacle à ce que, en certaines matières, pour un motif d'intérêt général, le législateur aménage les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée* »³⁶.

Ainsi, il en va du principe de responsabilité pour faute comme de la liberté dont il est la conséquence : le législateur ne peut le vider de son contenu, mais il peut y apporter des restrictions justifiées par un motif d'intérêt général. S'agissant d'un droit inséparable de la possibilité d'en réclamer la sanction juridictionnelle, le contrôle du Conseil porte, d'une part, sur l'absence de disproportion entre les atteintes portées aux droits des victimes d'actes fautifs et les motifs d'intérêt général qui motivent ces atteintes et, d'autre part, sur l'absence d'atteinte substantielle au droit à un recours juridictionnel effectif qui résulte de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

La formulation de principe retenue par le Conseil constitutionnel est la suivante : « *Aux termes de l'article 4 de la Déclaration de 1789 : "La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui". Il résulte de ces dispositions qu'en principe, tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. La faculté d'agir en responsabilité met en œuvre cette exigence constitutionnelle. Toutefois, cette dernière ne fait pas obstacle à ce que le législateur aménage, pour un motif d'intérêt général, les conditions dans lesquelles la responsabilité peut être engagée. Il peut ainsi, pour un tel motif, apporter à ce principe des exclusions ou des limitations à condition qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée aux droits des victimes d'actes fautifs ainsi qu'au droit à un recours juridictionnel effectif qui découle de l'article 16 de la Déclaration de 1789* »³⁷.

Ce principe est un droit ou une liberté invocable en QPC³⁸.

* Le Conseil constitutionnel s'est à plusieurs reprises prononcé sur le respect du principe de responsabilité, envisagé sous l'angle des atteintes portées, par certains dispositifs de limitation de responsabilité, au droit à un recours juridictionnel effectif.

³⁵ Décision n° 83-162 DC du 20 juillet 1983, *Loi relative à la démocratisation du secteur public*, cons. 79.

³⁶ Décision n° 2005-522 DC du 22 juillet 2005, *Loi de sauvegarde des entreprises*, cons. 10.

³⁷ Cf., récemment, décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017, *Association Entre Seine et Brotonne et autre (Action en démolition d'un ouvrage édifié conformément à un permis de construire)*, paragr. 5.

³⁸ Décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (Loi dite "anti-Perruche")*.

Saisi d'un régime spécial d'indemnisation des accidents du travail par le biais des caisses de sécurité sociale, se substituant partiellement à la responsabilité de l'employeur, le Conseil constitutionnel l'a jugé conforme à la Constitution sous une réserve d'interprétation. Il a en effet considéré que les dispositions de ce régime spécial instaurant un plafond des indemnités versées par la sécurité sociale en cas de faute inexcusable de l'employeur « *ne sauraient toutefois, sans porter une atteinte disproportionnée au droit des victimes d'actes fautifs, faire obstacle à ce que ces mêmes personnes, devant les mêmes juridictions, puissent demander à l'employeur réparation de l'ensemble des dommages non couverts par le livre IV du code de la sécurité sociale* »³⁹.

Le Conseil constitutionnel a également jugé conformes aux exigences constitutionnelles précitées des dispositions encadrant strictement la possibilité pour un exploitant agricole d'obtenir l'indemnisation du préjudice résultant de la dépréciation du produit de la récolte en raison de la contamination de sa production par des organismes génétiquement modifié, dans la mesure où le législateur n'a pas limité le droit des mêmes victimes à obtenir la réparation de leur préjudice sur tout autre fondement juridique ou pour d'autres chefs de préjudice que cette seule dépréciation du produit de la récolte⁴⁰.

De la même manière, l'exclusion de la possibilité, pour les occupants d'un bâtiment, d'engager, sur le fondement des troubles anormaux de voisinage, la responsabilité de l'auteur des nuisances dues à une activité agricole, industrielle, artisanale ou aéronautique, lorsque cette activité, antérieure à l'installation des occupants dans ce bâtiment, a été créée et se poursuit dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, ne méconnaît pas le principe de responsabilité dans la mesure où elle ne fait pas obstacle à une action en responsabilité fondée sur le faute⁴¹.

Enfin, dans sa décision du 10 novembre 2017, le Conseil constitutionnel s'est prononcé sur les dispositions de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme qui limitait les possibilités, pour une personne ayant subi un préjudice causé par une construction édifiée conformément à un permis de construire, d'obtenir du juge

³⁹ Décision n° 2010-8 QPC du 18 juin 2010, *Époux L. (Faute inexcusable de l'employeur)*, cons. 18. Cette réserve a été réitérée à plusieurs reprises dans des cas similaires : décisions n° 2011-127 QPC du 6 mai 2011, *Consorts C. (Faute inexcusable de l'employeur : régime spécial des accidents du travail des marins)*, cons. 9 et n° 2016-533 QPC du 14 avril 2016, *M. Jean-Marc P. (Accidents du travail – Faute inexcusable de l'employeur : régime applicable dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie)*, cons. 9.

⁴⁰ Décision n° 2008-564 DC du 19 juin 2008, *Loi relative aux organismes génétiquement modifiés*, cons. 39.

⁴¹ Décision n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011, *M. Michel Z. et autre (Troubles du voisinage et environnement)*, cons. 7.

judiciaire qu'il ordonne au propriétaire de la démolir. Pour déclarer la conformité de ces dispositions au principe de responsabilité et au droit à un recours juridictionnel effectif, le Conseil a, notamment, retenu que le législateur, en délimitant les zones dans lesquelles cette action en démolition, était interdite « *a entendu réduire l'incertitude juridique pesant sur les projets de construction et prévenir les recours abusifs susceptibles de décourager les investissements. Il ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général* »⁴² et que ces dispositions n'ont pas pour effet d'interdire l'action en responsabilité civile lorsque la construction a été édifée sans permis de construire ou en méconnaissance du permis délivré. Enfin, le Conseil a relevé que « *dans les cas pour lesquels l'action en démolition est exclue par les dispositions contestées, une personne ayant subi un préjudice causé par une construction peut en obtenir la réparation sous forme indemnitaire, notamment en engageant la responsabilité du constructeur en vertu du 2° de l'article L. 480-13 du code de l'urbanisme. La personne lésée peut par ailleurs obtenir du juge administratif une indemnisation par la personne publique du préjudice causé par la délivrance fautive du permis de construire irrégulier* »⁴³.

* Sans que le Conseil constitutionnel se prononce expressément sur la base du principe de responsabilité, dans sa décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, il s'est fondé sur le droit à un recours juridictionnel effectif, pour examiner l'impossibilité faite notamment aux collectivités territoriales d'obtenir la réparation civile du préjudice causé par une diffamation dont elles sont victimes. Cette impossibilité résultait du fait que les personnes morales de droit public autres que l'État ne pouvaient « *ni engager l'action publique devant les juridictions pénales aux fins de se constituer partie civile ni agir devant les juridictions civiles pour demander la réparation de leur préjudice* »⁴⁴. Le Conseil a jugé qu'une telle impossibilité d'obtenir, par quelque voie que ce soit, la réparation de leur préjudice était contraire au droit à un recours juridictionnel effectif.

B. – L'application à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a d'abord rappelé sa formulation de principe qui allie l'exigence constitutionnelle du droit à un recours avec le principe de responsabilité (paragr. 5).

⁴² Décision n° 2017-672 QPC du 10 novembre 2017 précitée, cons. 8.

⁴³ Décision précitée, cons. 11.

⁴⁴ Décision n° 2013-350 QPC du 25 octobre 2013, *Commune du Pré-Saint-Gervais (Mise en œuvre de l'action publique en cas d'injure ou de diffamation publique envers un corps constitué)*, cons. 7.

À cet égard, la décision du 5 juillet 2019 s'inscrit dans le droit fil de la décision n° 2013-350 QPC précitée qui a implicitement jugé que ces exigences sont applicables aux collectivités territoriales. Ces dernières ont le droit d'obtenir réparation des préjudices qui leur sont causés.

En l'espèce, la question posée au Conseil constitutionnel était celle des voies de droit ouvertes à ces collectivités pour obtenir la réparation des dommages résultant pour elles d'une faute commise par un comptable public. Il convient de préciser que dans tous les cas où les préjudices financiers d'une collectivité territoriale ont été pris en compte par le réquisitoire du parquet devant la juridiction financière, le droit à un recours effectif n'est aucunement atteint : même si elle n'a pas pu directement faire valoir ses arguments au soutien de la réparation de son préjudice, la collectivité territoriale obtiendra bien ici une décision juridictionnelle se prononçant sur ce point.

La question de l'atteinte au droit à un recours juridictionnel effectif ne se posait donc que dans le cas d'une absence de toute saisine de la juridiction financière et dans celui, comme dans le litige à l'origine de la QPC, d'un réquisitoire du ministère public que la collectivité territoriale estimerait trop étroit pour permettre la défense de ses propres intérêts.

* Le Conseil constitutionnel a rappelé l'objet du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics issu de l'article 60 de la loi du 23 février 1963. Instauré dans l'intérêt de l'ordre public financier, il s'agit d'un régime objectif de responsabilité visant à corriger toute irrégularité des comptes (paragr. 6). Dans le cadre de ce régime de responsabilité, le législateur a confié le monopole des poursuites au ministère public près les juridictions financières.

Le Conseil a identifié les effets que le juge administratif attache à ce principe à l'égard des collectivités publiques : « *Il résulte de la jurisprudence constante du Conseil d'État que, ce faisant, elles font obstacle à ce qu'une collectivité publique puisse contester devant l'une de ces juridictions les manquements du comptable lui ayant causé un préjudice lorsque de tels manquements n'ont pas été visés dans le réquisitoire du ministère public* » (même paragr.). Ainsi, si les collectivités territoriales peuvent faire appel du jugement de la chambre régionale des comptes, la Cour des comptes juge, comme dans le cas d'espèce, que cet appel ne peut porter que sur le jugement, tel qu'il a statué dans les limites du réquisitoire du ministère public, et non sur l'étendue du contrôle juridictionnel réalisé au cours de la phase non contentieuse de la procédure qui a précédé ce réquisitoire.

Ce régime de responsabilité est un régime de responsabilité spécial qui répond non

au souci d'assurer l'indemnisation de la collectivité lésée, même s'il peut avoir cet effet, mais à celui de garantir la régularité des comptes publics, dans l'intérêt de l'ordre public financier (paragr. 7). Or, du seul point de vue de cet ordre public financier, rien ne s'oppose à ce que le législateur soumette les poursuites devant les juridictions financières, dans le cadre de ce régime spécial de responsabilité, au monopole du ministère public près ces juridictions (même paragr.).

Toutefois, encore faut-il, pour qu'il ne soit pas porté atteinte au principe de responsabilité que, si les possibilités d'engagement de la responsabilité financière du comptable sont limitées, les collectivités territoriales lésées puissent malgré tout obtenir réparation de leur préjudice.

Or, dans la mesure où ce régime spécial de responsabilité n'est pas exclusif des régimes de responsabilité de droit commun, cette condition était nécessairement satisfaite. Pour l'établir, le Conseil constitutionnel s'est fondé sur la précision apportée à l'article 60 de la loi du 23 février 1963 par la loi du 28 décembre 2011. Il a ainsi considéré que « *les collectivités publiques victimes d'une faute du comptable ont la possibilité, si le ministère public près les juridictions financières n'a pas entendu saisir la chambre régionale des comptes de cette faute et de toutes ses conséquences, d'agir en responsabilité, selon les voies du droit commun, contre l'État ou contre le comptable lui-même* » (paragr. 8).

De ces différents éléments, le Conseil constitutionnel a déduit que « *les dispositions contestées ne portent pas d'atteinte disproportionnée au droit des collectivités publiques victimes d'obtenir réparation de leur préjudice ni au droit à un recours juridictionnel effectif* » (paragr. 9) et les a donc déclarées conformes à la Constitution (paragr. 10).