

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

COMMUNE DE PROVIN

-----  
Deuxième section

(NORD)

-----  
Arrêt n° S-2025-1041

Audience publique du 26 juin 2025

Affaire n° 85

Prononcé du 22 juillet 2025

République française,  
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 2122-19 ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu la communication du 9 février 2024, enregistrée le 12 février 2024 au parquet général, par laquelle la chambre régionale des comptes Hauts-de-France a déféré au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer l'infraction prévue au 3° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières ;

Vu le réquisitoire du 18 mars 2024, par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la juridiction de cette affaire ;

Vu la décision du 31 mai 2024 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné Mme Catherine PAILOT-BONNÉTAT, conseillère maître, magistrate chargée de l'instruction de l'affaire ;

Vu l'ordonnance de mise en cause de M. X, notifiée à l'intéressé avec le réquisitoire susvisé, le 16 octobre 2024 et au ministère public le 9 octobre 2024 ;

Vu l'ordonnance de règlement, notifiée à la personne mise en cause le 22 janvier 2025 et au ministère public le même jour ;

Vu la communication le 24 janvier 2025 du dossier de la procédure au ministère public près la Cour des comptes ;

Vu le mémoire produit le 5 février 2025 par M<sup>e</sup> Pierre-Etienne BODART en défense des intérêts de M. X, communiqué au ministère public le 6 février 2025 ;

Vu la décision de la procureure générale du 11 avril 2025 de renvoi de l'affaire à la chambre du contentieux, notifiée à la personne mise en cause le 14 avril 2025 ;

Vu la convocation de la personne renvoyée à l'audience publique du 26 juin 2025, notifiée au conseil de l'intéressé le 9 mai 2025 ;

Vu le mémoire produit le 6 juin 2025 par M<sup>e</sup> BODART en défense des intérêts de M. X, communiqué au ministère public le même jour ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendus lors de l'audience publique du 26 juin 2025, M. Steve WERLE, procureur financier près la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, en la présentation de la décision de renvoi, et M. Nicolas GROPER, premier avocat général près la Cour des comptes, en ses réquisitions ;

Entendu, sous foi de serment, M. P, responsable des affaires générales de la commune de Provin à l'époque des faits, en son témoignage à la demande de M. X, après avis du ministère public ;

Entendu M. X, ayant eu la parole en dernier, assisté de M<sup>e</sup> BODARD ;

Entendu en délibéré M. Louis-Damien FRUCHAUD, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

1. M. X, directeur général des services de la commune de Provin, a été renvoyé devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes, sur le fondement du 3° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières, pour avoir signé des devis ou des bons de commande, avant les élections municipales de 2020, pour un montant supérieur à celui prévu par la délégation de signature du maire dont il disposait alors et, après ces élections, en l'absence de toute nouvelle délégation de signature avant décembre 2022.

### **Sur la compétence de la Cour des comptes**

2. Aux termes du 2° de l'article L. 131-1 du code des juridictions financières, est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du même code « *tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ; [...]* ». Les mêmes dispositions étaient applicables jusqu'au 31 décembre 2022 en vertu des dispositions du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières

3. Il en résulte que M. X, directeur général des services de la commune de Provin à l'époque des faits, est justiciable de la Cour.

### **Sur la prescription**

4. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du code des juridictions financières, « *La Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre Ier du titre III du présent livre. / [...] / L'enregistrement du déferé au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription.* »

5. Il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivis et sanctionnés dans la présente affaire que les faits commis moins de cinq ans avant la date à laquelle a été enregistrée au

parquet général la communication susvisée de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, soit les faits commis depuis le 12 février 2019.

### Sur le droit applicable

6. L'article L. 313-3 du code des juridictions financières prévoyait, au moment des faits, que : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, ces dispositions ont été remplacées par une infraction codifiée au 3° de l'article L. 131-13 du même code qui vise tout justiciable qui « *engage une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet* ».

7. Il résulte des dispositions rappelées ci-dessus que les éléments constitutifs de l'infraction définie, jusqu'au 31 décembre 2022, par l'article L. 313-3 et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, par le 3° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières, demeurent inchangés.

### Sur les faits

8. M. X, directeur général des services de la commune de Provin, a reçu le 14 janvier 2016 délégation de signature du maire en fonction « *à l'effet de signer les bons d'engagements d'un montant inférieur à 3 000 €* ». Il a toutefois signé, entre septembre 2019 et mai 2020, quatre actes d'engagement dont le montant était supérieur à ce plafond.

9. Après les élections municipales de mai et juin 2020 et la réélection du maire de la commune de Provin, aucune nouvelle délégation de signature n'a été octroyée à M. X, jusqu'à un arrêté du 8 décembre 2022, qui « *remplace et abroge l'arrêté pris en date du 14 janvier 2016* » et par lequel il a reçu délégation « *à l'effet de signer les bons d'engagements d'un montant inférieur à 5 000 €* ». Entre octobre 2020 et novembre 2022, M. X a cependant signé 27 actes d'engagements.

### Sur la qualification juridique

10. En vertu du 1° de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales : « *Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : 1° Au directeur général des services [...]* ». Sur ce fondement, M. X, directeur général des services de la commune de Provin, a reçu le 14 janvier 2016 délégation de signature du maire « *à l'effet de signer les bons d'engagements d'un montant inférieur à 3 000 €* ». Après les élections municipales de 2020, il n'a reçu une nouvelle délégation de signature que le 8 décembre 2022.

11. Tous les actes ainsi signés par M. X portaient sur des prestations entrant dans le champ de la commande publique. Le montant, pour chacune d'elles, était inférieur au seuil prévu à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique relatif aux marchés qui peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence préalables. Pour de tels marchés, la signature par le pouvoir adjudicateur d'un devis, précédée de la mention « bon pour accord », constitue l'acte d'engagement des dépenses prévues dans le devis.

12. L'arrêté du 14 janvier 2016 portant délégation de signature ne précise pas si le montant de 3 000 € doit s'apprécier hors taxes (HT) ou toutes taxes comprises (TTC). Une délégation de signature en matière d'engagement de dépenses est l'autorisation donnée par le délégant de créer une dette de laquelle résultera une dépense pour l'organisme. Cette dette comprend la dépense principale et tout ce qui en constitue l'accessoire immédiat, comme les taxes assises sur cette dépense. En l'absence de précision, le respect des seuils prévus par une délégation de signature s'apprécie donc au regard du montant toutes taxes comprises des engagements pris. M. X a ainsi signé ces actes d'engagement, avant mai 2020 pour un montant de 27 993,60 € TTC, en excédant le montant mentionné par la délégation qu'il avait

reçue du maire en 2016. Après mai 2020, en l'absence de toute délégation reçue du maire, après sa réélection, les engagements irréguliers se sont élevés à 176 275,82 € TTC.

13. Les délégations de signature consenties par un maire à un agent de direction, en application de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales, cessent de produire effet à la fin du mandat de l'élu, même si l'élection a conduit à la réélection du maire délégant et que le collaborateur délégataire est maintenu dans ses fonctions. Le premier alinéa de l'article L. 2122-8 de ce même code prévoit à cet égard que « *la séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal* ». Le troisième alinéa de l'article L. 2122-15 du même code dispose qu'« *en cas de renouvellement intégral, les fonctions de maire et d'adjoint sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du maire, exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau* ». Il résulte de ces dispositions que les fonctions du maire, même réélu, cessent à la fin de son ancien mandat. Dès lors, l'article L. 2122-20 du code général des collectivités territoriales, qui dispose, qu'à défaut de retrait, une délégation a une durée égale à celle du mandat, ne saurait avoir ni pour objet ni pour effet d'empêcher la caducité de cette délégation à l'issue de ce mandat.

14. De plus, tous les actes signés par M.X comme délégataire, après l'élection municipale de 2020, mais avant l'arrêté de délégation de signature de décembre 2022, sont des marchés publics, dont le maire, délégant, détenait la compétence de passation en vertu d'une délégation du conseil municipal prévue au 4° de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. La validité de cette délégation est limitée à « *la durée de son mandat* » selon les termes du premier alinéa de cet article. Le fait que le conseil municipal ait à nouveau donné pouvoir au maire de passer les marchés, après l'élection de 2020, n'a cependant pas eu pour effet de redonner vigueur à une subdélégation, devenue caduque avec la délégation principale.

### **Sur l'imputation des responsabilités**

15. M. X, qui a engagé des dépenses au nom et pour le compte de la commune de Provin, sans en avoir le pouvoir ni y être habilité, a ainsi enfreint la règle en vertu de laquelle les dépenses d'un organisme ne peuvent être engagées que par les personnes juridiquement habilitées à le faire selon les règles applicables à l'organisme concerné.

### **Sur les causes légales exonératoires de responsabilité**

16. L'article L. 313-9 du code des juridictions financières disposait, jusqu'au 31 décembre 2022, que : « *Les personnes visées à l'article L. 312-1 ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur, ou donné personnellement par le ministre compétent, dès lors que ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire.* »

17. L'article L. 313-9 du code des juridictions financières ne s'applique cependant plus aux faits, en raison du principe de rétroactivité des dispositions répressives plus favorables. Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics comporte désormais deux causes d'exonération de la responsabilité d'un subordonné en raison de l'ordre préalable de son supérieur, exclusives l'une de l'autre.

18. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'article L. 131-5 du code des juridictions financières dispose que : « *Le justiciable qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne. / [...].* » Le 1° de l'article L. 131-6 du même code dispose que : « *Les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper : 1° D'un ordre écrit préalable émanant d'une*

*autorité mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2, dès lors que cette autorité a été dûment informée sur l'affaire ; / [...] ».*

19. L'article L. 131-5 permet l'exonération d'un justiciable lorsque son supérieur hiérarchique est lui-même justiciable de la Cour des comptes. La responsabilité de ce dernier se substitue alors à celle de son subordonné. En revanche, le 1° de l'article L. 131-6 se réfère aux seules autorités mentionnées aux 1° à 15° de l'article L. 131-2 qui, par dérogation au principe de justiciabilité des gestionnaires publics prévu par l'article L. 131-1, ne relèvent pas de la compétence juridictionnelle de la Cour des comptes. L'ordonnance du 23 mars 2022 visée ci-dessus a donc prévu, en ce cas, que l'exonération de responsabilité du subordonné ne peut être retenue que sous les conditions strictes posées par l'ancien article L. 313-9, c'est-à-dire en vertu d'un ordre écrit préalable du supérieur et en rapportant la preuve qu'il a été dûment informé sur l'affaire.

20. En vertu de l'article 2 du décret du 30 décembre 1987 visé ci-dessus, « *le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation* ». Le supérieur hiérarchique de M. X est ainsi le maire de Provin, non-justiciable de la Cour des comptes pour l'infraction prévue au 8° de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières. Les dispositions applicables en matière d'exonération de la responsabilité de M. X ne sont donc pas celles de l'article L. 131-5, mais celles du 1° de l'article L. 131-6 de ce même code. Or, en l'espèce, les injonctions du maire invoquées par la défense n'ont pas été formulées par écrit.

21. En conséquence, M. X qui a commis l'infraction prévue par le 3° de l'article L. 131-13 du code des juridictions financières, ne saurait être exonéré de sa responsabilité.

### **Sur les circonstances absolutoires de responsabilité**

22. L'absence de tout entretien professionnel annuel d'évaluation, en méconnaissance de l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 puis, à compter du 1<sup>er</sup> mars 2022, des articles L. 521-1 à L. 521-4 du code général de la fonction publique, ne saurait ni exonérer ni même atténuer la responsabilité de M. X. L'observation des règles régissant sa compétence en termes d'engagement des dépenses ne relevait pas de « l'appréciation de la valeur professionnelle » d'un agent mais du respect des conditions légales et réglementaires applicables à l'exercice de ses fonctions.

### **Sur les circonstances aggravantes de responsabilité**

23. M. X est, depuis longtemps, directeur général des services d'une commune et, par ailleurs, maire d'une autre commune. Il ne pouvait donc ignorer les règles fondamentales régissant la capacité d'engager les finances d'une collectivité territoriale. En outre, l'infraction s'est répétée de manière continue sur une période de 3 années, et a porté parfois sur des engagements de dépenses excédant 10 000 €, voire, en une occasion, 27 000 €, soit des montants largement supérieurs aux seuils encadrant les délégations qui lui ont été conférées. Enfin, aucune pièce du dossier ne révèle qu'il aurait sollicité le maire pour disposer d'un régime régulier de délégation.

### **Sur les circonstances atténuantes de responsabilité**

24. L'engagement de dépenses dans le seul intérêt de la commune d'une part, et sur injonction orale ou après accord oral du maire d'autre part, ne saurait exonérer M. X du respect des termes de la délégation reçue ou de la loi qui lui interdisait d'engager ces dépenses en l'absence de délégation. Il ne pouvait arguer que sa fonction de collaborateur ne lui permettait pas, ou difficilement, de s'opposer aux nouvelles pratiques du maire élu pour la première fois en 2014 et présenté, dans les attestations écrites produites lors de l'instruction, comme directif et exigeant une exécution rapide des achats ou des travaux à effectuer. Au contraire, cette

fonction l'obligeait à vérifier qu'il disposait bien de la compétence que le maire lui demandait d'exercer et à l'informer de la caducité des délégations après une élection municipale. M. X devait en être d'autant plus conscient qu'il était, par ailleurs, depuis 2001, maire d'une autre commune dont le directeur général des services bénéficiait d'une délégation de signature.

25. Les éléments au dossier, corroborés par le témoignage à l'audience de M. P, montrent néanmoins que M. X tenait oralement informé le maire des dépenses qu'il engageait en l'absence de ce dernier.

26. Enfin, comme le reconnaît M. X, le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ne vaut, selon les termes du a) du 2° de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 visé ci-dessus, que pour les mandats, et non pour les engagements de dépense. Le comptable public n'avait donc pas l'obligation de vérifier si le signataire des devis et bons de commande en cause disposait bien d'une délégation de signature régulièrement édictée après une nouvelle élection municipale, ou, s'il en disposait, s'il en avait respecté les termes. Cependant, l'absence de réaction du maire lors de la signature des mandats de paiement, et d'alerte du comptable public lors de leur prise en charge, ont conforté M. X dans sa conviction que les échanges oraux préalables étaient suffisants.

### **Sur l'amende**

27. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété et des circonstances, en infligeant à M. X une amende de 1 500 €.

### **Sur la publication**

28. Compte-tenu de ce qui précède, il y a lieu en l'espèce de publier l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

Par ces motifs,

### **DÉCIDE :**

Article 1<sup>er</sup>. – M. X est condamné à une amende de mille cinq cent euros (1 500 €).

Article 2. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait et jugé par Mme Agnès KARBOUCH, conseillère présidente, présidente de la formation, et MM. Christian MICHAUT, conseiller maître, Alain STEPHAN, conseiller président, Nicolas-Raphaël FOUQUE et Louis-Damien FRUCHAUD, premiers conseillers.

En présence de Mme Cécile ROGER, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

**Cécile ROGER**

**Agnès KARBOUCH**

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-4-6 et R. 142-4-7 du même code.