

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Troisième section

Arrêt n° S-2025-1664

CHAMBRE DÉPARTEMENTALE
D'AGRICULTURE DE LOT-ET-GARONNE

Affaire n° 63-70-105

Audience publique du 16 octobre 2025

Prononcé du 14 novembre 2025

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789, notamment ses articles 8 et 15 ;

Vu le code des juridictions financières (CJF), dans ses versions antérieure et postérieure à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu le code de la commande publique ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code de justice administrative ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, notamment le paragraphe XI de l'article 60 ;

Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ;

Vu la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

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

Vu l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics ;

Vu l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 portant partie législative du code de la commande publique ;

Vu le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ;

Vu le décret n° 2018-1075 du 3 décembre 2018 portant partie réglementaire du code de la commande publique ;

Vu l'instruction BOFIP-GCP-19-0055 du 16 janvier 2020 décrivant les modalités de mise en œuvre du recueil des normes comptables des organismes dépendant de l'État ;

Vu la communication du 27 septembre 2023, enregistrée le 7 novembre 2023 au parquet général près la Cour des comptes, par laquelle la présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes a déféré au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions prévues par le code des juridictions financières susvisé ;

Vu la communication du 6 décembre 2023, enregistrée le même jour au parquet général près la Cour des comptes, par laquelle la présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes a déféré au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions prévues par le code des juridictions financières précité ;

Vu le réquisitoire du 5 février 2024 par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la juridiction ;

Vu la décision du 19 février 2024 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Nicolas-Raphaël FOUQUE, premier conseiller de chambre régionale des comptes, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause de MM. X, Y, Z et A, notifiées aux intéressés, avec le réquisitoire susvisé, respectivement les 4 avril 2024, 18 octobre 2024, 22 juillet 2024 et 4 avril 2024 et notifiées au ministère public le 4 avril 2024 ;

Vu la communication du 30 avril 2024, enregistrée le 6 mai 2024 au parquet général près la Cour des comptes, par laquelle le préfet de Lot-et-Garonne a déféré au ministère public près la Cour des comptes de nouveaux faits susceptibles de constituer des infractions prévues par le code des juridictions financières précité ;

Vu le réquisitoire du 4 juillet 2024, par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la juridiction de ces nouveaux faits ;

Vu la décision du 23 octobre 2024 par laquelle le président de la chambre du contentieux a joint les deux affaires et désigné M. Nicolas-Raphaël FOUQUE, premier conseiller de chambre régionale des comptes, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause complémentaires de MM. X et Y, notifiées aux intéressés, avec le réquisitoire susvisé, respectivement les 28 novembre 2024 et 13 février 2025, et notifiées au ministère public les mêmes jours ;

Vu l'ordonnance de mise en cause de M. B, notifiée à l'intéressé, avec les réquisitoires susvisés, le 5 novembre 2024, et notifiée au ministère public le même jour ;

Vu la nouvelle ordonnance de mise en cause de M. B annulant et remplaçant celle du 5 novembre 2024, notifiée à l'intéressé, avec les réquisitoires susvisés, le 13 février 2025 et notifiée au ministère public le même jour ;

Vu l'ordonnance de règlement du 27 mars 2025 notifiée aux personnes mises en cause et aussi notifiée au ministère public le même jour ;

Vu la communication le 31 mars 2025 du dossier de la procédure au ministère public ;

Vu la décision de la procureure générale près la Cour des comptes du 26 juin 2025 renvoyant MM. X, Y, Z, A et B devant la Cour des comptes, notifiée aux intéressés le 27 juin 2025 ;

Vu la convocation de MM. X, Y, Z, A et B à l'audience publique du 16 octobre 2025, notifiée aux intéressés le 29 août 2025 ;

Vu le mémoire en défense produit le 7 octobre 2025 par MM. X, Y, Z, A et B, communiqué au ministère public le même jour, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 16 octobre 2025, Mme Stéphanie BIGAS-REBOUL, avocate générale, en la présentation de la décision de renvoi et Mme Véronique HAMAYON, procureure générale, en la présentation des réquisitions du ministère public ;

Entendu MM. X, Y, Z, A et B, assistés de Maître Luc-Christophe DEJEAN, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Pierre ROLLAND, conseiller référendaire à la Cour des comptes, réviseur, en ses observations ;

1. Par la décision de renvoi susvisée, M. X, au titre de ses anciennes fonctions de président de la chambre départementale d'agriculture (CDA) de Lot-et-Garonne, MM. Y et Z, au titre de leurs anciennes fonctions de vice-présidents de la CDA, membres du bureau de la CDA, M. A, au titre de ses anciennes fonctions de membre du bureau de la CDA, ainsi que M. B, agent de la CDA, ont été renvoyés devant la Cour des comptes pour avoir, conjointement ou séparément, engagé des dépenses pour construire une retenue d'eau illégale, confié les travaux de construction de ladite retenue d'eau, sans respecter les règles de la commande publique, à des entités ayant des liens d'intérêt avec certains d'entre eux, refusé d'exécuter une décision de justice, porté atteinte à la sincérité et à la fiabilité des comptes de la CDA, versé des aides aux éleveurs du département en violation du principe de spécialité des établissements publics et des règles de la commande publique, émis des ordres de paiement concernant des dépenses non-autorisées à l'insu du comptable public et, enfin, décidé un recrutement en méconnaissance des dispositions légales relatives à la prévention des conflits d'intérêts et à l'égalité admissibilité aux emplois publics.

Sur la compétence de la Cour des comptes

2. Aux termes du I de l'article L. 312-1 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, « *I. - Est justiciable de la Cour : (...) b) Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales (...)* ». Ces dispositions, codifiées à l'article L. 131-1 du CJF depuis le 1^{er} janvier 2023, demeurent inchangées par-delà le transfert de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) vers la Cour des comptes réalisé par l'ordonnance susvisée du 23 mars 2022.

3. La CDA de Lot-et-Garonne étant un établissement public à caractère administratif, ses dirigeants et agents étaient justiciables de la CDBF, en application des dispositions précitées jusqu'au 31 décembre 2022, et sont justiciables de la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2023. Il en résulte que M. X, ancien président de la CDA, M. Y, ancien vice-président et membre du bureau de la CDA, M. Z, ancien vice-président et membre du bureau de la CDA, M. A, ancien membre du

bureau de la CDA et M. B, agent de la CDA, sont justiciables de la Cour.

Sur la prescription

4. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1-3 du CJF, « *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 I^{er} du titre III du présent livre. Ce délai est porté à dix années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer l'infraction prévue à l'article L. 131-15* ».

5. Il en résulte d'une part 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 ont été enregistrées au parquet général les communications susvisées de la présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, soit les faits commis depuis le 7 novembre 2018 pour le premier déféré, et depuis le 6 décembre 2018 pour le second déféré.

6. Il en résulte d'autre part 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 du préfet de Lot-et-Garonne, soit les faits commis depuis le 6 mai 2019 pour ceux susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L. 131-12 du CJF, et les faits commis dix ans avant la date à laquelle a été enregistrée au parquet général ladite communication, soit les faits commis depuis le 6 mai 2014 lorsqu'ils sont susceptibles de relever de l'article L. 131-15 du même code.

Sur l'application du principe du « *non bis in idem* »

7. Par un jugement rendu le 13 janvier 2022, la cour d'appel d'Agen a reconnu coupables MM. X et Y, solidairement avec la CDA, dans le cadre de la réalisation de la retenue d'eau de Caussade, d'avoir réalisé des travaux en violation d'une décision de retrait d'une autorisation environnementale, d'avoir également, par ces travaux, porté atteinte à la flore ou à la faune et dégradé volontairement des biens au préjudice de la société Enedis et du syndicat départemental d'électricité et d'énergie de Lot-et-Garonne.

8. Pour l'ensemble de ces infractions, la cour d'appel d'Agen a prononcé à l'encontre de la CDA une amende délictuelle de 40 000 € (dont 20 000 € avec sursis), et de son président et vice-président, une peine de 10 mois d'emprisonnement avec sursis, ainsi qu'une amende de 7 000 € chacun.

9. S'agissant du cumul entre l'action pénale et des poursuites devant la Cour des comptes, les dispositions du premier alinéa de l'article L. 142-1-12 du CJF permettent qu'une personne poursuivie devant la Cour des comptes pour l'une des infractions édictées par les articles L. 131-9 à L. 131-15 du même code, fasse également l'objet d'une action pénale. Une règle similaire, prévue par l'article L. 314-18 du CJF, existait pour la Cour de discipline budgétaire et financière jusqu'au 31 décembre 2022.

10. Ainsi que le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, M. Stéphane R. et autre, le principe de nécessité des délits et des peines issu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) de 1789, qui s'étend à toute sanction ayant le caractère d'une punition, « *ne fait pas obstacle à que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente en application de corps de règles distincts* », tout en précisant que les cumuls éventuels de sanctions « *doivent respecter le principe de nécessité des délits et des peines, ce qui implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux* ».

11. En l'espèce, les poursuites devant la cour d'appel d'Agen et la Cour des comptes ne protègent pas les mêmes intérêts sociaux, visant dans le premier cas à réprimer les atteintes à l'environnement, aux biens et aux personnes et, dans le second cas, à sanctionner les atteintes à l'ordre public financier.

12. Il résulte de ce qui précède que les sanctions prononcées ou encourues n'étant pas de même nature, au sens de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel, il n'y a pas méconnaissance du principe *non bis in idem*, et donc d'obstacle à la mise en jeu de la responsabilité de MM. X et Y devant la Cour des comptes.

En ce qui concerne la construction de la retenue d'eau de Caussade

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

13. Aux termes de l'article L. 313-4 du CJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, « *Toute personne visé à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ». Aux termes de l'article L. 131-9 du CJF, « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'Etat, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. [...] Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable* ».

14. En application du principe de la rétroactivité *in mitius* consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 80-127 du 20 janvier 1981 sur la base de l'article 8 de la DDHC, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions antérieures constatées et non définitivement jugées, sous la condition qu'elles répondent à la définition de la loi nouvelle. Ainsi, en exigeant la démonstration d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, la nouvelle disposition, contenue dans l'article L. 131-9 du CJF, doit être considérée comme une loi nouvelle plus douce par rapport à l'ancien article L. 313-4 ; elle peut dès lors s'appliquer aux faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée.

15. Le principe précité de rétroactivité des seules dispositions réputées plus douces vaut également pour la détermination de l'amende fixée par l'article L. 131-16 du CJF, dont le plafond est désormais inférieur à celui qui s'appliquait pour l'infraction définie par l'ancien article L. 313-4.

Sur le régime d'autorisation préalable à l'édification d'une retenue d'eau

16. Aux termes de l'article L. 181-1 du code de l'environnement susvisé, « *L'autorisation environnementale, dont le régime est organisé par les dispositions du présent livre ainsi que par les autres dispositions législatives dans les conditions fixées par le présent titre, est applicable aux [...] : 1° Installations, ouvrages, travaux et activités mentionnés au I de l'article L. 214-3, y compris les prélèvements d'eau pour l'irrigation en faveur d'un organisme unique en application du 6° du II de l'article L. 211-3 ;* ». L'article L. 214-3 du même code mentionne spécifiquement que : « *I. Sont soumis à autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource*

en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter gravement atteinte à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique, notamment aux peuplements piscicoles. Cette autorisation est l'autorisation environnementale [...] ».

17. Il résulte de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus que l'édification d'une retenue d'eau relève d'un régime d'autorisation préalable, et que l'absence de cette autorisation prive la construction de fondement juridique.

Sur la compétence des chambres départementales d'agriculture

18. Aux termes de l'article L. 511-3 du code rural et de la pêche maritime susvisé, une chambre d'agriculture peut être consultée *« sur toutes les questions relatives à l'agriculture, à la valorisation de ses productions, à la filière forêt-bois, à la gestion de l'espace rural, à la prévention des risques naturels et des paysages, et, dans l'espace rural, à la protection de l'environnement. Elles peuvent, en outre, émettre des avis et formuler des propositions sur toute question entrant dans leurs compétences et visant le développement durable de l'agriculture et de la forêt [...] »*. Les chambres départementales d'agriculture *« remplissent les missions suivantes : elles assurent l'élaboration de la partie départementale du programme régional de développement agricole et rural ; elles contribuent à l'animation et au développement des territoires ruraux ; elles participent à la définition du projet agricole élaboré par le représentant de l'Etat dans le département [...] ; elles sont associées, en application de l'article L. 132-7 du code de l'urbanisme, à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, des schémas de secteurs et des plans locaux d'urbanisme ; elles peuvent être consultées, dans leur champ de compétence, par les collectivités territoriales, au cours de l'élaboration de leurs projets de développement économique [...] »*.

19. Aux termes de l'article L. 511-4 du même code, une chambre d'agriculture, *« dans le cadre de sa mission d'animation et de développement des territoires ruraux [...] 1° Elabore et met en œuvre, seule ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des programmes d'intérêt général regroupant les actions et les financements concourant à un même objectif [...] 2° Assure une mission d'appui, d'accompagnement et de conseil auprès des personnes exerçant des activités agricoles ; 3° Peut remplir [...] des tâches de collecte, de traitement et de conservation des données individuelles relatives aux exploitations agricoles aux fins de simplifier les procédures administratives qui leurs sont applicables ; 4° Assure [...] une mission de service public liée à la politique d'installation et de transmission des exploitations agricoles pour le compte de l'Etat et des autorités chargées de la gestion des aides à l'installation qui le souhaitent, notamment en mettant en place un point d'accueil départemental unique chargé de l'accueil initial, de l'information, de l'orientation et du suivi des actifs et des futurs actifs agricoles. [...] 5° Contribue à l'amélioration de l'accès des femmes au statut d'exploitante, par la mise en place d'actions et la diffusion d'information spécifiques »*.

20. Il résulte des dispositions rappelées aux points 18 et 19 que les chambres départementales d'agriculture sont chargées d'accompagner les agriculteurs par la recherche, le développement, la formation, le conseil et la gestion de projets, et de défendre leurs intérêts au niveau territorial. La réalisation de constructions immobilières ne figure donc pas dans le périmètre de leurs missions définies par la loi.

Sur la compétence des associations syndicales autorisées

21. Aux termes de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires, *« Peuvent faire l'objet d'une association syndicale de propriétaires la construction, l'entretien ou la gestion d'ouvrage ou la réalisation de travaux, ainsi que les actions d'intérêt commun en vue : [...] b) De préserver, de restaurer ou d'exploiter des ressources naturelles ; c) D'aménager ou d'entretenir des cours d'eau, lacs ou plans d'eau, voies et réseaux divers ; [...] »*.

22. Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance précitée, *« Les associations syndicales de propriétaires sont libres, autorisées ou constituées d'office. [...] Les associations syndicales*

autorisées ou constituées d'office ainsi que leurs unions sont des établissements publics à caractère administratif, régis par les dispositions des titres III à V de la présente ordonnance et par l'article L. 211-2 du code des juridictions financières ».

23. L'arrêté préfectoral du 11 octobre 2018 créant l'ASA de Caussade précise dans son article 3 que l'association a pour « *objet la construction, l'entretien, l'exploitation de retenues d'irrigation et/ou de réalimentation ainsi que des réseaux de distribution d'eau associés. Elle assure également l'exécution de travaux complémentaires de grosses réparations d'amélioration ou d'extension qui pourraient ultérieurement être reconnus utiles et, plus généralement, de tous ouvrages ou travaux entraînant une amélioration de la mission principale et s'y rapportant directement ou indirectement* ». Ses statuts, annexés à l'arrêté d'autorisation, couvrent le périmètre géographique d'implantation de la retenue d'eau.

Sur l'infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses

Sur les faits

24. Le syndicat départemental des collectivités irrigantes de Lot-et-Garonne (SDCI 47), qui devait initialement être le maître d'ouvrage délégué du projet de construction d'une retenue d'eau au lieu-dit de Caussade, a déposé en préfecture, en juin 2017, une demande d'autorisation pour la création et l'exploitation de cet ouvrage. Accordée par arrêté préfectoral n° 2018/DDT/06/040 du 29 juin 2018, l'autorisation pour la création et l'exploitation de cette retenue d'eau à usage d'irrigation et de soutien d'étiage a finalement été retirée quelques mois plus tard, par arrêté préfectoral n° 2018/DDT/10/029 du 15 octobre 2018, à la suite d'une requête en annulation déposée par plusieurs associations environnementales et d'une demande des ministres chargés de la transition écologique et solidaire et de l'agriculture et de l'alimentation, adressée à la préfète de Lot-et-Garonne le 18 septembre 2018.

25. Malgré le retrait de cette autorisation, la CDA de Lot-et-Garonne, qui avait acquis le foncier nécessaire à la création de la retenue d'eau en mars 2018, avec le projet de le revendre ultérieurement à l'association syndicale autorisée (ASA) de Caussade, a décidé de lancer les travaux de construction de la retenue d'eau, à la place de la SDCI 47, lors de la réunion de son bureau du 15 novembre 2018. Il ressort des pièces du dossier que les membres du bureau de la CDA étaient parfaitement informés de l'illégalité de cette décision.

26. Par arrêté préfectoral du 3 mai 2019, la préfète du département a demandé la cessation définitive des travaux et ordonné à la CDA de Lot-et-Garonne, à titre conservatoire, sous huit jours, de cesser la mise en eau et de vidanger, le cas échéant, l'ouvrage, de le supprimer dans un délai de trois mois, de remettre en état les lieux sous 18 mois et, enfin, de consigner 1 082 000 € sous dix jours. Par ce même arrêté, trois astreintes journalières, de 500 € chacune, ont été prononcées en cas de poursuite des travaux, de non-suppression de l'ouvrage et de non-dépôt du dossier de remise en état.

27. Le retrait de l'autorisation environnementale a été confirmé par le tribunal administratif de Bordeaux le 28 mars 2019 puis par la cour administrative d'appel de Bordeaux, le 23 février 2021, cette dernière confirmant que le projet de retenue d'eau n'était pas compatible avec les objectifs et orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Adour-Garonne 2016-2021, et que par conséquent l'autorisation délivrée le 29 juin 2018 était illégale. L'illégalité des travaux a par ailleurs été reconnue par la juridiction pénale comme cela a été rappelé aux points 7 et 8.

28. En dépit des multiples décisions administratives et judiciaires mettant en demeure la chambre d'agriculture de suspendre les travaux, de régulariser la situation ou de remettre en état le site, le projet s'est poursuivi, jusqu'à son achèvement en février 2019.

Sur la qualification juridique

Sur la méconnaissance des règles d'exécution des dépenses

29. La notion de règles d'exécution des recettes, des dépenses et de gestion des biens au sens de l'infraction prévue à l'article L. 131-9 du CJF ne vise pas seulement celles relatives à l'engagement, la liquidation ou l'ordonnancement de la dépense, mais également les dispositions législatives ou réglementaires édictant des prescriptions qui ne sont pas détachables d'une procédure d'exécution d'une dépense publique.

30. Il résulte des dispositions rappelées aux points 16 et 17 que la construction de la retenue d'eau de Caussade sans disposer des autorisations nécessaires constitue une violation des règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 131-9 du CJF.

31. Il résulte également des dispositions rappelées aux points 18 à 20, qu'en réalisant des travaux à la place du SDCI 47, destinataire de l'autorisation préfectorale précitée du 29 juin 2018, les dirigeants de la CDA ont engagé des dépenses en violation du principe de spécialité des établissements publics qui fait partie des règles relatives à l'exécution des dépenses publiques au sens de l'infraction précitée.

Sur la gravité de la faute commise

32. La méconnaissance d'une règle préalable à l'engagement d'une dépense et du principe de spécialité des établissements publics est grave en elle-même. Son intentionnalité revendiquée, telle qu'elle ressort des pièces du dossier, est un élément objectif supplémentaire de gravité de la faute commise.

33. En outre, la réitération de la faute dans le temps contribue aussi à qualifier sa gravité. En dépit des arrêtés préfectoraux précités portant mise en demeure de régulariser la situation et portant suspension des travaux, de la confirmation par le tribunal administratif de Bordeaux de la légalité de l'arrêté de retrait de l'autorisation environnementale, et de l'arrêté préfectoral du 3 mai 2019 précité, la chambre d'agriculture a poursuivi les travaux de construction de la retenue d'eau.

34. Ainsi, il résulte de l'ensemble de ce qui précède qu'une faute grave a été commise par les dirigeants de la chambre d'agriculture, au sens de l'article L. 131-9 du CJF.

Sur le préjudice financier significatif

35. La construction de la retenue d'eau étant illicite, les dépenses que celle-ci a occasionnées sont constitutives d'un préjudice financier au détriment de la chambre d'agriculture. Au surplus, ces dépenses n'auraient pas dû être supportées par la chambre, qui n'était ni maîtresse d'ouvrage, ni maîtresse d'ouvrage déléguée.

36. Sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier éventuel, son ordre de grandeur doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir ensuite être apprécié au regard des données financières de l'organisme concerné.

37. S'agissant de l'évaluation du préjudice, le coût de la construction de la retenue d'eau n'a pas pu être évalué avec exactitude, celui-ci ayant été réparti sur plusieurs lignes de comptes. Il ressort cependant des pièces du dossier et notamment de plusieurs comptes-rendus de réunion de la chambre, que ce coût était estimé à 1,65 M€ TTC. Il convient par ailleurs d'y ajouter les condamnations que la chambre d'agriculture a dû acquitter (0,094 M€) et les astreintes dont elle reste redevable (2,50 M€). En conséquence, le préjudice subi par la chambre d'agriculture s'établit *a minima* à 4,2 M€, hors coûts de mise en sécurité de l'ouvrage, de surveillance et de remise en état du site, estimés en 2021 à 1,75 M€ par l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (INRAé). Au regard tant du montant des produits d'exploitation (6 733 265 €) que des charges d'exploitation (7 216 232,55 €) de la chambre départementale d'agriculture en 2019, ce préjudice financier peut être considéré comme significatif.

38. Il résulte de ce qui précède que les dépenses irrégulières de construction de la retenue d'eau de Caussade ont causé un préjudice financier significatif, au sens de l'article L. 131-9 du CJF, au détriment de la chambre départementale d'agriculture.

39. En conclusion, le fait pour la chambre départementale d'agriculture d'avoir construit une retenue d'eau sans y être autorisée, en méconnaissance des règles d'exécution des dépenses de l'établissement public, constitue une faute grave qui a causé un préjudice financier significatif pour la chambre d'agriculture. L'ensemble de ces éléments permet de considérer que l'infraction prévue à l'article L. 131-9 du CJF est constituée en l'espèce.

40. Il est indifférent à cet égard que, par arrêté préfectoral n° 47-2024-12-17-00001 du 17 décembre 2024, les arrêtés préfectoraux des 18 mars et 3 mai 2019 précités aient été abrogés. D'une part, les éléments objectifs indivisibles constitutifs d'une infraction doivent en effet s'apprécier au moment où les faits ont été commis, nonobstant une éventuelle régularisation intervenue avant le jugement de ladite infraction. D'autre part, l'arrêté précité du 17 décembre 2024, n'a pas pour objet de régulariser la situation antérieure mais il fixe des mesures conservatoires au titre de l'article L. 171-7 du code de l'environnement et porte conditions provisoires de fonctionnement de l'ouvrage dit de la retenue de Caussade.

Sur l'imputation des responsabilités

41. Les manquements relevés aux points 29 à 40 sont imputables à la fois au président de la CDA, M. X, au vice-président de la CDA, membre du bureau et président de l'ASA de Caussade, M. Y, et au vice-président, membre du bureau, M. Z.

42. En qualité de président de la CDA, il appartenait à M. X, en tant qu'ordonnateur des recettes et des dépenses de la chambre, de protéger ses intérêts et de veiller au respect des règles d'exécution de la dépense. Sa responsabilité, alors qu'il a méconnu la compétence de la chambre d'agriculture et de celle de l'ASA, ordonnancé des dépenses irrégulières et engagé ainsi la responsabilité pénale et civile de la chambre, est dès lors engagée.

43. En qualité de vice-président de la CDA, membre du bureau et président de l'ASA de Caussade, M. Y a joué un rôle déterminant dans le choix de faire construire la retenue d'eau en toute illégalité, alors qu'il devait par ailleurs, en tant que président de l'ASA, veiller au respect des compétences confiées à cette dernière. Alors qu'il était en capacité de s'opposer à la décision illégale présentée en bureau de la CDA, en tant que vice-président, il a soutenu la décision de construire une retenue d'eau illégale et a contribué à sa mise en œuvre sur le terrain. Sa responsabilité est dès lors engagée.

44. En qualité de vice-président de la CDA, membre du bureau, M. Z a également joué un rôle déterminant dans le processus décisionnel ayant conduit à la construction de la retenue d'eau. Sa responsabilité, alors qu'il ne pouvait ignorer les actes administratifs et les décisions de justice interdisant à la CDA de lancer la construction de la retenue, est dès lors engagée.

En ce qui concerne les conditions de réalisation des travaux de construction de la retenue d'eau de Caussade

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

45. Aux termes de l'article L. 313-6 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 : « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être

inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction ». Aux termes de l'article L. 131-12 du CJF : « Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3 ».

46. L'article L. 131-12, entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, a supprimé la condition de l'existence d'un préjudice, posée par l'article L. 313-6, à la constatation de l'infraction. Il a supprimé également la sanction de la tentative de la commission de l'infraction. En revanche, il a ajouté la nécessité d'établir que l'avantage ait été procuré par intérêt personnel direct ou indirect de celui qui l'a procuré.

47. Les faits relevés par le ministère public étant antérieurs à l'entrée en vigueur de l'article L. 131-12, et en application du principe rappelé au point 14 de la rétroactivité *in mitius*, l'infraction doit donc comporter, pour être constituée, les quatre éléments suivants : la méconnaissance de ses obligations par la personne qui a octroyé cet avantage, le caractère injustifié de ce dernier, l'existence d'un préjudice pour l'organisme ou la collectivité concernée, et enfin l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect pour la personne qui a octroyé l'avantage injustifié.

Sur les principes applicables à la commande publique

48. Aux termes de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime précité, les chambres d'agriculture sont « *des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers* ».

49. La CDA de Lot-et-Garonne est dès lors un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, abrogé par l'ordonnance du 26 novembre 2018 susvisée, puis de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2019.

50. Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée, « *les marchés sont les contrats conclus à titre onéreux par un ou plusieurs acheteurs soumis à la présente ordonnance avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* ».

51. Aux termes de l'article 30 du décret du 25 mars 2016 susvisé, applicable entre le 28 mars 2016 et le 1^{er} avril 2019, « *I. – Les acheteurs peuvent passer un marché public négocié sans publicité ni mise en concurrence préalables dans les cas suivants : [...] 8° Pour les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 euros HT. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre aux besoins* ». Abrogées par l'article 14 du décret du 3 décembre 2018 susvisé, les dispositions de cet article ont été reprises par l'article R. 2122-8 du code de la commande publique dans sa version applicable entre le 1^{er} avril 2019 et le 1^{er} janvier 2020 : « *L'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 25 000 euros hors taxes et qui remplissent la condition prévue au b du 2° de l'article R.2123-1. L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ».

52. Aux termes de l'article 27 du décret du 25 mars 2016 précité, applicable entre le 28 mars 2016 et le 1^{er} avril 2019, « *Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée dont il*

détermine librement les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat. ».

Sur les principes applicables aux subventions versées par une personne publique à un organisme de droit privé

53. Aux termes de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 susvisée, « *Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent* ».

Sur l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié

Sur les faits

54. La CDA de Lot-et-Garonne, afin de construire la retenue d'eau de Caussade, a eu recours aux prestations de deux entités. Elle a ainsi commandé du matériel d'irrigation à une société pour un montant total versé de 62 522,10 € HT en 2019 et 2020, correspondant à sept factures. Il ressort des pièces du dossier que ces commandes ont été passées sans réelle mise en concurrence et en l'absence de délibération spécifique et formalisée préalable du bureau de la CDA. La société est présidée par M. Z, vice-président de la CDA et membre de son bureau.

55. Elle a également eu recours à de la main d'œuvre pour la conduite des engins de chantier, laquelle lui a été fournie par l'association G, créée en 1996 et domiciliée dans ses locaux. Au titre de ces prestations en nature, la chambre d'agriculture a réglé 50 000 € à l'association G en trois versements entre 2018 et 2019 sur le fondement d'une convention datée du 3 janvier 2019, signée entre la CDA et l'association G, qui précise notamment que « *[L'association G] s'engage à : 1. Utiliser cette subvention pour financer l'exécution du projet de Caussade en tant que groupement d'employeur dont la Chambre d'agriculture est adhérente. [...] 3. Respecter les consignes données par la Chambre d'agriculture pour atteindre les objectifs fixés, et de les faire respecter aux salariés comme aux bénévoles concernés* ». L'association G est présidée par M. Y, par ailleurs vice-président de la CDA et président de l'ASA de Caussade.

Sur la qualification juridique

Sur la méconnaissance d'une ou plusieurs obligations

56. S'agissant de la commande de matériel d'irrigation, il apparaît que les commandes passées par la CDA à une société en 2019 et 2020, pour un montant total de 62 522,10 € HT, constituent une violation des règles rappelées aux points 48 à 52, car elles ont été passées sans publicité ni mise en concurrence alors que le besoin était supérieur à 25 000 € HT.

57. Concernant l'attribution des subventions à l'association G par la CDA, dans le cadre de la construction de la retenue d'eau, elle constitue une violation des règles rappelées aux points 50 et 53 dans la mesure où ces rémunérations correspondaient à la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins de la chambre, dans le cadre de la construction de la retenue d'eau.

58. Il résulte des points précédents que la commande de matériel d'irrigation auprès d'une société, ainsi que l'attribution de subventions à l'association G, l'ont été en méconnaissance

des règles de la commande publique applicables à l'établissement public, notamment les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Sur l'existence d'un préjudice

59. La caractérisation de l'infraction anciennement prévue à l'article L. 313-6 du CJF, applicable à l'époque des faits, exigeait la démonstration d'un préjudice. En l'espèce, même si les règles de la commande publique ont été méconnues, les paiements résultant des contrats irréguliers n'en sont pas moins dus, aucun élément dans le dossier ne permettant d'établir que ces dépenses n'ont pas eu comme contreparties réelles la fourniture de matériel d'irrigation et de main d'œuvre. En conséquence, faute de pouvoir établir l'existence d'un préjudice, l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du CJF n'est donc pas constituée.

En ce qui concerne l'inexécution d'une décision de justice

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

60. Aux termes de l'article L. 313-12 du CJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, « *En cas de manquement aux dispositions de l'article 1^{er}, paragraphes 1 et 2, de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, les personnes visées à l'article L. 312-1 sont passibles de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ». Depuis le 1^{er} janvier 2023, ces dispositions ont été remplacées par une infraction codifiée au 2° de l'article L. 131-14 du même code aux termes duquel : « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 : [...] 2° En cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public* ». Les éléments constitutifs de l'infraction prévus dans l'ancien article L. 313-12 du CJF demeurent donc inchangés depuis le 1^{er} janvier 2023.

Sur l'exécution des décisions de justice

61. Le premier alinéa de l'article L. 911-9 du code de justice administrative susvisé dispose que : « *Lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, ci-après reproduites, sont applicables* ». Aux termes de l'article L. 911-10 du même code : « *Lorsqu'une décision passée en force de chose jugée a prononcé la condamnation d'une personne publique au paiement d'une somme d'argent dont elle a fixé le montant, le 2° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières est applicable* ». L'article R. 911-1 du même code dispose enfin que : « *Lorsqu'une personne publique a fait l'objet d'une condamnation dans les conditions prévues à l'article L. 911-9 les dispositions du décret n° 2008-479 du 20 mai 2008 sont applicables* ».

62. Aux termes du paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980 susvisée, « *Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice [...]* ».

63. Il résulte de ce qui précède que les décisions juridictionnelles ayant donné lieu à une condamnation pécuniaire d'un établissement public de l'État doivent être exécutées dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice.

Sur le régime financier des chambres départementales d'agriculture

64. Aux termes de l'article D. 511-79 du code rural et de la pêche maritime, le président d'une chambre départementale d'agriculture est « *ordonnateur des dépenses et des recettes, dans les conditions prévues par les titres I^{er} et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique* ».

65. Aux termes de l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, « *Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident et ordonnent les dépenses. Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits. Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent. Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers* ».

Sur l'infraction d'inexécution d'une décision de justice

Sur les faits

66. La cour d'appel d'Agen a condamné la chambre départementale d'agriculture, le 13 janvier 2022, au titre de l'action civile, à verser à une association une somme de 2 000 € en réparation du préjudice moral pour les faits commis à son encontre. Or, cette somme n'a pas été acquittée.

67. La cour d'appel d'Agen a également condamné, par la même décision, la CDA, son président, et un de ses vice-présidents, à verser, à titre solidaire, 74 000 €. Or, il ressort de l'instruction que cette dette a été acquittée avec retard par l'établissement, puisque le versement du solde restant dû, soit 34 808,88 € n'est intervenu que le 21 juin 2023.

Sur la qualification juridique

68. Les deux condamnations auraient dû être ordonnancées dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice, soit le 14 mars 2022, conformément au paragraphe II de l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1980.

69. Il ressort des pièces du dossier, en premier lieu, que la somme de 2 000 € qui devait être payée à une association, en application de l'arrêt de la cour d'appel d'Agen, n'a pas été payée.

70. En deuxième lieu, le solde de la somme de 74 000 €, résultant du même arrêt, a été mandaté le 21 juin 2023, soit plus de 17 mois après la notification de la condamnation et 15 mois après le terme du délai de deux mois.

71. Il résulte des points précédents que l'infraction prévue au 2° de l'article L. 131-14 du CJF est constituée.

Sur l'imputation des responsabilités

72. Les manquements relevés aux points 68 à 71 sont imputables à M. X, président de la CDA, ordonnateur des dépenses, en application de l'article D. 511-79 du code rural et de la pêche maritime précité.

73. Ils sont également imputables à M. Y, vice-président de la CDA, membre du bureau de la CDA, redevable solidairement de l'amende de 74 000 € prononcée par la cour d'appel d'Agen, qui n'a pas agi en vue du paiement de ces dettes.

En ce qui concerne la non-production des comptes de la chambre départementale d'agriculture

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

74. L'article L. 131-13-1° du CJF, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, dispose que « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il : 1° Ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État* ».

75. L'article R. 131-2 du même code précise que « *Les comptes des comptables publics ainsi que les pièces requises sont produits annuellement dans les conditions fixées par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Les comptes des personnes morales soumises au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes autres que ceux mentionnés au premier alinéa du présent article sont produits dans les conditions fixées par les textes applicables à ces personnes morales. Ils sont conformes aux principes d'exhaustivité, d'intangibilité et d'intégrité* ».

76. Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, des dispositions prévues par l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée, l'article L. 313-4 du CJF disposait que « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ».

77. Si les dispositions de l'article L. 131-13-1° du CJF, introduisant dans le nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics une infraction pour défaut de production des comptes, sont entrées en vigueur, sous cette forme, le 1^{er} janvier 2023, les mêmes faits étaient appréhendés par la Cour de discipline budgétaire et financière avant cette date car ils entraient dans les prévisions de l'article L. 313-4 du même code, du fait que les règles régissant la tenue et la production du compte font partie des règles d'exécution des recettes ou des dépenses, et de gestion des biens au sens de cet article. L'infraction aujourd'hui codifiée au 1° de l'article L. 131-13 du CJF n'a donc pas entendu incriminer des faits qui ne l'auraient pas été antérieurement, mais a seulement substitué, s'agissant de la production des comptes, une disposition spécifique nouvelle à l'ancien article L. 313-4 du même code.

Sur la gestion budgétaire et comptable publique

78. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 47-2 de la Constitution, la transparence des gestions publiques, principe découlant également de l'article 15 de la DDHC, ne peut être garantie que par l'établissement de comptes réguliers et sincères, donnant une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

79. Aux termes de l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 précité, « *Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses. [...] Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent. Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers* ».

80. Aux termes de l'article 53 du même décret, « *La comptabilité publique est un système d'organisation de l'information financière permettant : 1° De saisir, de classer, d'enregistrer et de contrôler les données des opérations budgétaires, comptables et de trésorerie afin d'établir*

des comptes réguliers et sincères ; 2° De présenter des états financiers reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat à la date de clôture de l'exercice ; [...] ».

81. Aux termes de l'article 56 du même décret, « *La comptabilité générale retrace l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Elle est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. [...] Les règles de comptabilité générale applicables aux personnes morales mentionnées à l'article 1^{er} ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales. [...] ».*

82. Aux termes de l'article 57 du même décret, « *La qualité des comptes [...] est assurée par le respect des principes comptables, tels que définis par les règles arrêtées par le ministre chargé du budget, [...]. Elle doit répondre aux exigences énoncées aux 1° et 2° de l'article 53 au regard notamment des objectifs suivants : 1° Les comptes doivent être conformes aux règles et procédures en vigueur ; 2° Ils doivent être établis selon des méthodes permanentes, dans le but d'assurer leur comparabilité entre exercices comptables ; 3° Ils doivent appréhender l'ensemble des événements de gestion, en fonction du degré de connaissance de leur réalité et de leur importance relative, dans le respect du principe de prudence ; 4° Ils doivent s'attacher à assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent ; 5° Ils doivent être exhaustifs et reposer sur une évaluation séparée et une comptabilisation distincte des éléments d'actif et de passif ainsi que des postes de charges et de produits, sans possibilité de compensation ; 6° Ils doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière ».*

Sur le référentiel comptable applicable à la tenue des comptes des chambres d'agriculture

83. Aux termes de l'article 162 du décret du 7 novembre 2012 précité, « *Les ordonnateurs constatent les droits et obligations de l'Etat et procèdent à l'inventaire des biens. Ils s'assurent, conformément au cadre de référence du contrôle interne comptable mentionné à l'article 170, de la qualité des opérations qui leur incombent au regard des dispositions de l'article 57 et de l'établissement des documents transmis aux comptables publics pour la tenue de la comptabilité générale ».*

84. S'agissant des inventaires, conformément à l'instruction du 16 janvier 2020 susvisée, « *Une information doit figurer dans l'annexe si elle est significative, c'est-à-dire si son absence est susceptible d'influencer le jugement des tiers sur la situation financière et patrimoniale de l'organisme. [...] Le caractère significatif est à apprécier au cas par cas en fonction des particularités de l'organisme ; il peut être analysé sur la base de critères qualitatifs et/ou quantitatifs. A titre d'exemple, il est possible de considérer qu'une information est significative dès lors qu'elle répond à l'une des conditions suivantes : le poste représente un certain pourcentage du total du bilan (a minima entre 5 et 10%) ; [...]. L'agent comptable et les services ordonnateurs participent conjointement à l'élaboration de l'annexe afin de présenter une information financière fiable, intelligible et pertinente, notamment par le biais d'explications littéraires expliquant les choix de gestion effectués (choix des méthodes d'évaluation et d'estimation, hypothèses retenues, choix des durées d'amortissements, application éventuelle de la méthode de comptabilisation des immobilisations corporelles par composants). [...] L'annexe des états financiers présente des tableaux faisant apparaître, par catégorie d'immobilisations, les éléments expliquant les variations de patrimoine de l'organisme. [...] Les services ordonnateurs réaliseront un inventaire physique des actifs immobiliers et mobiliers de l'organisme, les informations ainsi collectées seront transmises à l'agent comptable. Celui-ci procédera au rapprochement entre les données physiques et les données comptables et aux éventuelles corrections nécessaires à la fiabilisation complète du bilan. Ces travaux intégreront, s'il y a lieu, les financements externes associés ».*

85. Aux termes de l'annexe relative aux opérations pluriannuelles de la même instruction, « *Les opérations pluriannuelles sont définies comme des opérations dont l'exécution est échelonnée sur plusieurs exercices, qu'elles engendrent ou non une contrepartie directe d'une valeur équivalente pour le financeur* ».

86. Aux termes du fascicule 6 de la même instruction, consacré aux modalités de comptabilisation des immobilisations corporelles, « *En application de l'article L. 123-12 du code de commerce, l'organisme doit obligatoirement procéder à l'inventaire physique des immobilisations, c'est à dire à leur recensement et à leur évaluation. L'inventaire physique est effectué au moins une fois par an sous la responsabilité de l'ordonnateur, à la date de clôture de l'exercice comptable. Suite à cet inventaire physique, l'agent comptable enregistre les écritures nécessaires afin d'assurer une concordance parfaite entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable* ».

87. Aux termes du fascicule 6 de la même instruction précitée, dans le paragraphe relatif au compte 1572 (provisions pour gros entretien ou grandes révisions), « *Les dépenses de gros entretien ou de grandes révisions et les dépenses ultérieures de gros travaux répondent aux deux critères cumulatifs suivants, elles : – s'inscrivent dans un programme pluriannuel en application de lois, règlements ou de pratiques constantes de l'entité ; – ont pour seul but de vérifier le bon état de fonctionnement des installations (par exemple, révisions d'avions pour motif de sécurité) et d'y apporter un entretien (par exemple, carénage de la coque des navires) sans prolonger leur durée de vie au-delà de celle prévue initialement* ».

88. Concernant les provisions pour remise en l'état, l'instruction précitée précise, dans le paragraphe relatif au compte 1581 (provisions pour remise en état) que « *Conformément à la norme 6 relative aux immobilisations corporelles, les dépenses de démantèlement, et de remise en état du site (obligation de décontamination ou de dépollution par exemple) sont les coûts que l'organisme devra engager à l'issue de l'utilisation du bien ou du site. Dès lors que l'organisme est tenu, par une obligation légale ou réglementaire, au démantèlement d'une installation ou à la dépollution ou décontamination d'un site, les coûts encourus doivent faire l'objet d'une provision pour charges [...]* ».

Sur les règles applicables aux budgets des chambres d'agriculture

89. Aux termes de l'article D. 511-71 du code rural et de la pêche maritime précité, « *Les chambres d'agriculture dressent leur budget, qui est soumis à l'approbation du préfet. Ce budget est exécutoire à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la date de sa réception par le préfet si dans ce délai il n'a pas fait l'objet ni d'une approbation expresse ni d'une demande de modification* ».

90. Aux termes de l'article D. 511-72 du même code, le budget « *comprend des recettes et dépenses de fonctionnement et des recettes et dépenses en capital. [...] V.- Les dépenses en capital comprennent notamment : 1° Les acquisitions d'immobilisations ou de valeurs ; 2° Les travaux neufs et les grosses réparations ; 3° Le remboursement en capital des emprunts ; 4° Les prêts et avances* ».

91. Aux termes de l'article D. 511-82 du même code, « *Le président et l'agent comptable rendent compte de leur gestion dans un document commun, le compte financier, qui constate les résultats du budget de la chambre d'agriculture et décrit l'évolution du patrimoine* ».

92. Aux termes de l'article D. 511-94 du même code, « *Les écritures sont tenues conformément au plan comptable approuvé par le ministre de l'agriculture et le ministre du budget* ».

93. Aux termes de l'article D. 511-80 du même code, « *Par dérogation aux dispositions de l'article 3 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, la chambre d'agriculture est soumise aux dispositions des titre I^{er} et III de ce même décret, à l'exception du 1° et du 2° de l'article 175 et des articles 178 à 185, 204 à 208 et 220 à 228. [...]* ».

Sur l'infraction de non-production des comptesSur les faits

94. Il ressort des pièces du dossier que le coût de construction de la retenue d'eau de Caussade n'apparaît ni au résultat de la CDA ni à son bilan, les dépenses ayant été imputées sur différentes lignes budgétaires, sans qu'il soit possible de les regrouper. Les dépenses afférentes à la retenue d'eau ne peuvent pas davantage être identifiées dans les comptes financiers de l'établissement, ces derniers reprenant les mêmes imputations budgétaires. La note sur le compte financier 2019, présentée lors de la session du 10 mars 2020, fait ainsi état d'une perte de 449 988,40 € sur le résultat de fonctionnement, alors que le compte financier de 2019 affichait un résultat positif de fonctionnement de 4 584,72 €, sans mentionner la construction de la retenue d'eau de Caussade.

95. En outre, les inventaires physiques 2021 et 2023 de la CDA ne comprennent pas de mention de la retenue d'eau.

96. Il ressort également de l'examen des comptes de la CDA qu'aucune provision pour gros entretien ou pour remise en état n'a été comptabilisée au passif de son bilan, alors même que les arrêtés préfectoraux exigeaient que la chambre d'agriculture sécurise la retenue d'eau, supprime l'ouvrage et remette en état les lieux. L'arrêté préfectoral du 3 mai 2019, mentionné au point 26, estime ainsi le coût de la remise en état du site à 1,082 M€.

97. Enfin, l'annexe des comptes financiers 2019 et 2020 relative au suivi de l'exécution des opérations pluriannuelles est vierge, alors même que la construction de la retenue d'eau répond à la définition d'une opération pluriannuelle donnée par l'instruction précitée du 16 janvier 2020.

Sur la qualification juridique

98. Il résulte des dispositions rappelées aux points 83 à 88 que les comptes annuels de la CDA auraient dû intégrer la retenue d'eau de Caussade à l'actif du bilan, compte tenu du caractère significatif de cette opération au sens des dispositions de l'instruction du 16 janvier 2020 : valorisée à 1,65 M€ TTC, la retenue d'eau représente ainsi plus de 59 % de l'actif net immobilisé affiché dans le bilan de la CDA (2 766 843,33 €) au 31 décembre 2018.

99. Des provisions pour gros entretien et remise en état du site auraient également dû être comptabilisées, conformément aux dispositions de l'instruction du 16 janvier 2020 rappelées aux points 87 et 88.

100. Le fait que l'inventaire physique de la CDA ne fasse pas référence à la retenue d'eau de Caussade en 2021 et, dans sa dernière version, fin 2023, constitue un manquement aux règles définies par l'article 162 du décret du 7 novembre 2012 précité et à l'instruction du 16 janvier 2020 précitée. Compte tenu du caractère significatif de l'opération, ce défaut de fiabilité des inventaires physiques conduit au défaut de fiabilité de l'actif du bilan de la CDA. En outre, l'absence d'intégration de la retenue d'eau dans les actifs corporels de la chambre n'a pas permis de comptabiliser des dotations aux amortissements constituant des charges.

101. Enfin, en contradiction avec les dispositions de l'article 202 du décret du 7 novembre 2012 précité, la construction de la retenue d'eau n'a fait l'objet d'aucun suivi dans l'annexe relative aux opérations pluriannuelles des comptes financiers 2019, 2020 et 2021, alors qu'elle constitue une pièce obligatoire.

102. Les comptes de la CDA ne peuvent être donc considérés comme sincères, fiables et donnant une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat, au sens des articles 53 et 202 du décret du 7 novembre 2012 précité. Or, un compte tenu et présenté qui ne correspond pas à ces exigences de qualité, qui constituent des principes généraux des finances publiques s'appliquant à tous les comptes, quels qu'ils soient, et à toute personne morale de droit public, doit être considéré comme non produit.

103. Le fait que les comptes 2019 à 2023 de la CDA n'aient pas intégré dans les actifs corporels la retenue d'eau de Caussade, que les provisions pour gros entretien et remise en état du site n'aient pas été comptabilisées, que les inventaires physiques ne mentionnent pas la retenue d'eau et que la construction de la retenue d'eau n'ait pas fait l'objet d'un suivi dans l'annexe relative aux opérations pluriannuelles, en méconnaissance des règles fixées tant par le décret du 7 novembre 2012 que par l'instruction du 16 janvier 2020, est constitutif de l'infraction de non-production des comptes prévue au 1° de l'article L. 131-13 du CJF, ou à l'article L. 313-4 du même code avant le 1^{er} janvier 2023.

Sur l'imputation des responsabilités

104. Les manquements relevés aux points 98 à 103 sont imputables à M. X, président de la CDA au moment des faits.

105. Il était, en tant qu'ordonnateur, responsable de la bonne tenue de l'inventaire physique de l'établissement, de la transmission à l'agent comptable des données relatives à l'actif, et de la constitution des provisions prévues par l'instruction du 16 janvier 2020 précitée, afin de garantir la sincérité du passif.

En ce qui concerne le versement d'aides pécuniaires et en nature aux éleveurs du département

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

106. Il est renvoyé, sur cette question, aux points 45 à 47, relatifs à l'infraction de l'octroi d'un avantage injustifié prévue à l'article L. 131-12 du CJF.

Sur la compétence des chambres départementales d'agriculture

107. Comme rappelé aux points 18 et 19, les CDA sont chargées d'accompagner les agriculteurs par la recherche, le développement, la formation, le conseil et la gestion de projets, et de défendre leurs intérêts au niveau territorial.

108. Les CDA, comme tout établissement public soumis au principe de spécialité, ne peuvent se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui leurs ont été assignées par les textes qui les ont instituées.

Sur la réglementation relative aux marchés publics

109. Les règles relatives aux marchés publics applicables aux CDA sont rappelées *supra* aux points 48 à 52.

Sur l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié

Sur les faits

110. La CDA a décidé du principe d'une donation de dix vaches garonnaises aux éleveurs du département, acté lors de la réunion du bureau du 12 juillet 2019. Arrêté lors de la réunion du bureau du 12 septembre 2019, le plafond de l'aide, étendue finalement aux chèvres, ovins et porcins, a été intégré dans le règlement d'application du dispositif qui a été validé lors de la séance du bureau du 13 novembre 2019 : 20 000 € pour un cheptel bovin et 5 000 € pour un cheptel ovin, caprin et porcin.

111. S'agissant de l'acquisition de vaches garonnaises par la CDA, il convient de relever que le directeur général de la chambre a rappelé aux membres du bureau, lors de la réunion du bureau du 10 octobre 2019, qu'elle devait être précédée d'une mise en concurrence préalable

et qu'il était également nécessaire de voter un règlement d'intervention spécifique, afin de sécuriser le dispositif.

112. Dans le cadre de la délibération n° 2019-037 du 13 novembre 2019, approuvée par les membres du bureau, la CDA de Lot-et-Garonne a ainsi accordé 296 813,46 € d'aides entre 2019 et 2022, réparties de la manière suivante : des aides pécuniaires pour un montant de 101 341,36 € et des aides en nature pour un montant de 195 472,10 €.

113. Il ressort de l'instruction que les vaches garonnaises ont été, pour l'essentiel, acquises par la CDA auprès d'un même fournisseur, le syndicat GB, en dehors de toute procédure de mise en concurrence. Entre 2020 et 2022, le syndicat GB a ainsi perçu 169 100 € HT répartis de la manière suivante : 92 100 € HT en 2020, 37 400 € HT en 2021 et 39 600 € HT en 2022. Le syndicat GB a été le seul prestataire de la chambre en 2021 et 2022. En 2020, des animaux ont été acquis auprès de deux autres fournisseurs pour des montants respectifs de 18 900 € et 7 500 €.

Sur la qualification juridique

Sur la méconnaissance d'une ou plusieurs obligations

114. Il résulte des dispositions rappelées aux points 48 à 52 que la CDA de Lot-et-Garonne, pouvoir adjudicateur au sens de l'article L. 1211-1 du code de la commande publique, aurait dû, au regard du coût d'acquisition des bovins constaté entre 2020 et 2022, soit 195 472,10 €, et du seuil de 139 000 € HT en vigueur au 1^{er} janvier 2020 pour les marchés de fournitures et services de l'État, passer un marché à procédure formalisée, ce qui n'a pas été fait. Elle a ainsi méconnu les dispositions de ce même code en procédant à l'acquisition de bovins auprès du syndicat GB, en dehors de toute procédure de mise en concurrence.

115. Par ailleurs, comme rappelé aux points 107 et 108, les CDA, en tant qu'établissement public, sont soumises au principe de spécialité dont il résulte qu'un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué. Or, le code rural et de la pêche maritime qui définit les compétences des CDA, ne comprend aucune disposition autorisant la CDA de Lot-et-Garonne à aider les agriculteurs à acquérir des animaux d'élevage. Dès lors, la CDA a engagé des dépenses en violation du principe de spécialité des établissements publics.

116. Il résulte de ce qui précède qu'en faisant l'acquisition de bovins en méconnaissance des règles de la commande publique et du principe de spécialité applicable à tout établissement public, la chambre d'agriculture a méconnu ses obligations au sens de l'article L. 131-12 du CJF.

Sur l'octroi d'un avantage injustifié à autrui

117. Le fait d'avoir octroyé irrégulièrement un avantage à autrui ne suffit pas, à lui seul, à établir que cet avantage ne serait pas justifié. La caractérisation de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du CJF suppose la réunion de ces deux éléments cumulatifs qu'il revient au juge d'apprécier *in concreto*. En l'espèce, le non-respect du principe de spécialité auquel est soumise la CDA de Lot-et-Garonne en tant qu'établissement public, a eu pour conséquence que les aides versées étaient indues. Il en résulte que ces aides, qu'elles soient en nature ou pécuniaires, constituent des avantages injustifiés.

Sur l'existence d'un préjudice

118. Comme rappelé aux points 45 à 47, l'existence d'un préjudice pour l'organisme ou la collectivité concernée est requise pour établir l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF applicable jusqu'au 31 décembre 2022.

119. En l'espèce, le préjudice, pour la CDA, résulte du seul fait que les paiements effectués avant le 1^{er} janvier 2023, dans le cadre du plan de relance de l'élevage, avaient un objet illicite.

Les aides irrégulières accordées entre 2019 et 2022, pour un montant total de 296 813,46 €, constituent donc un préjudice pour la CDA de Lot-et-Garonne.

Sur l'intérêt personnel direct ou indirect

120. Comme rappelé aux points 45 à 47, l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect est requis dans le cadre de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du CJF entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023. S'agissant d'une disposition restreignant le champ de l'infraction prévue par l'ancien article L. 313-6 du CJF, elle doit être considérée comme plus douce, et doit donc être appliquée y compris sur des faits antérieurs, comme en l'espèce, au 1^{er} janvier 2023.

121. En premier lieu, le président de la CDA de Lot-et-Garonne et le trésorier du syndicat GB étaient membres, comme les deux autres vice-présidents de la CDA mis en cause dans cette affaire, du même syndicat agricole. Ainsi, ils appartenaient à la même communauté professionnelle, unis autour d'intérêts et d'objectifs communs. En l'espèce, cette communauté d'intérêts caractérise donc bien l'existence d'intérêts personnels au sens de l'article L. 131-12 du CJF.

122. En second lieu, le trésorier du syndicat GB, principal prestataire de la chambre entre 2020 et 2022 pour les achats d'animaux, et par ailleurs membre du bureau, a assisté aux réunions du bureau des 12 juillet et 10 octobre 2019 précitées, participant ainsi à l'approbation, en premier lieu, du plan de relance de l'élevage et, en second lieu, de la délibération validant la procédure et le règlement d'application. Ces faits caractérisent donc bien l'existence d'un intérêt personnel direct au sens de l'article L. 131-12 du CJF.

123. Il résulte de ce qui précède que les quatre éléments constitutifs de l'infraction prévue, au moment des faits, à l'article L. 313-6 du CJF et, depuis le 1^{er} janvier 2023, à l'article L. 131-12 du CJF, étant réunis, l'infraction est bien constituée.

Sur l'imputation des responsabilités

124. Les manquements relevés aux points 114 à 123 sont imputables à M. X, président de la CDA et ordonnateur au moment des faits, qui a été à l'initiative du plan de relance de l'élevage et qui a engagé des dépenses irrégulières entre 2020 et 2022 sans respecter les règles de la commande publique.

125. Les manquements sont également imputables à MM. Y, Z et A, qui ont, en tant que vice-présidents de la CDA et membres du bureau pour le premier et le deuxième, et membre du bureau pour le troisième, validé et soutenu le projet.

En ce qui concerne les ordres de paiement émis par un agent de la chambre départementale d'agriculture à l'insu du comptable public

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

126. En application des dispositions de l'article 8 de la DDHC précitée, relatives à la légalité des infractions et des peines et à la nécessaire proportionnalité de celles-ci, il n'est pas possible d'appliquer rétroactivement une disposition répressive qui aurait un caractère plus sévère, pour le justiciable. Toutefois, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et qui n'ont pas encore été définitivement jugées, tant pour la qualification que pour le plafond de l'amende qui pourrait être infligée aux personnes renvoyées.

127. Dans sa version applicable jusqu'au 31 décembre 2022, le XI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée disposait : « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable*

public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi. »

128. L'article L. 313-4 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, rendait passible d'une amende prononcée par la CDBF toute personne ayant « *enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou des collectivités [...]. Lorsque les faits incriminés constituent une gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963, la Cour des comptes peut déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière les comptables de fait quand leurs agissements ont entraîné des infractions prévues au présent titre* ».

129. L'ancien article L. 131-11 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que « *Les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites prévues à l'article 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* », ce dernier article précisant alors que « *son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées* ».

130. À compter du 1^{er} janvier 2023, l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée a substitué à ces différentes dispositions celles de l'article L. 131-15 du CJF, qui énoncent que « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste est, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, passible des sanctions prévues à la section 3 au titre de sa gestion de fait. / Le comptable de fait est en outre comptable de l'emploi des fonds ou valeurs qu'il détient ou manie irrégulièrement et, à ce titre, passible des sanctions prévues à la section 3 en cas de commission d'une infraction mentionnée aux articles L. 131-9 à L. 131-14. / Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur* ».

131. Il résulte de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus que la gestion de fait, constituée par l'immixtion dans les fonctions de comptable public, était susceptible d'être sanctionnée, jusqu'au 31 décembre 2022, par une amende prononcée soit par la Cour des comptes, soit par la CDBF. Depuis le 1^{er} janvier 2023, la Cour des comptes est compétente pour sanctionner une telle infraction, dont les éléments constitutifs demeurent inchangés. En revanche, il conviendra d'appliquer à la présente affaire le plafond légal d'amende le plus favorable à chacun des justiciables, en fonction des sommes maniées par chacun et des plafonds de rémunération applicables aux différents comptables de fait.

Sur la gestion budgétaire et comptable

132. Aux termes de l'article 176 du décret du 7 novembre 2012 précité, dans sa version en vigueur du 31 décembre 2022 au 4 avril 2025, « *Le budget initial est préparé par l'ordonnateur et adopté par l'organe délibérant dans des délais permettant qu'il soit exécutoire au 1^{er} janvier de l'exercice auquel il se rapporte. / Sauf dérogation prévue par arrêté du ministre chargé du budget, le budget une fois voté est soumis pour approbation aux autorités de tutelle. Dans le cas où aucune décision expresse n'a été notifiée dans le délai d'un mois après sa réception par ces autorités, il est réputé approuvé à l'expiration de ce délai. Ce délai peut être ramené à quinze jours si le texte institutif de l'organisme le prévoit. / Lorsqu'une autorité de tutelle demande par écrit des informations ou documents complémentaires, ce délai est suspendu jusqu'à la production de ces informations ou documents. / Lorsque le budget n'est pas adopté par l'organe délibérant ou n'a pas été approuvé par les autorités de tutelle à la date d'ouverture de l'exercice, l'ordonnateur peut être autorisé par ces autorités ou, s'agissant des groupements d'intérêt public, par les autorités d'approbation de la convention constitutive, à exécuter temporairement les opérations de recettes ainsi que les opérations de dépenses strictement nécessaires à la continuité des activités de l'organisme. / Les décisions d'approbation ou d'autorisation prévues aux deuxième et quatrième alinéas sont signées, pour les organismes dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget, par les autorités de contrôle mentionnées aux 1° à 3° de l'article 228* ».

133. Aux termes de l'article 18 du même décret, « *Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé : [...] 4° De la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ; [...] 7° Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; [...]* ».

Sur l'infraction de gestion de fait

Sur les faits

134. M. B, fils de M. X, a été recruté sur un poste d'agent au sein du service comptabilité de la CDA de Lot-et-Garonne le 1^{er} octobre 2021. Il ressort de l'instruction que son contrat de travail, lui attribuant le titre de « comptable », a été signé par son père.

135. Bien qu'affecté au sein d'un service rattaché à l'ordonnateur, M. B se prévaut du titre de « comptable » dans la signature de ses courriers électroniques, alors qu'il a reconnu ne pas connaître le décret du 7 novembre 2012 précité, structurant la gestion budgétaire et comptable de la CDA. Il convient de relever que M. X le présentait, au moment des faits, sous cette même qualité.

136. Le 31 décembre 2023, le préfet a déclaré le budget initial de la CDA non exécutoire et fixé le plafond mensuel des dépenses à 601 600 €, tout en excluant les dépenses d'investissement. La situation n'ayant pas été régularisée par l'approbation d'un budget conforme, le préfet a prolongé, par lettre du 21 mars 2024, le plafond des dépenses de fonctionnement de la CDA jusqu'au 30 juin 2024 tout en continuant d'interdire les dépenses d'investissement.

137. Dans le contexte où il ne pouvait engager aucune dépense d'investissement depuis le 1^{er} janvier 2024, le président de la CDA a demandé à l'agent comptable, dans un courrier électronique daté du 4 mars 2024, de payer l'acquisition de véhicules, ce que ce dernier a refusé de faire. Le 5 mars 2024, M. B, qui détenait de l'agent comptable une délégation de signature, depuis le 5 décembre 2022, lui permettant de procéder aux mouvements du compte de dépôt de fonds du Trésor en l'absence de celui-ci, n'a alors pas tenu compte de cette interdiction et a procédé au règlement de deux factures correspondant à l'achat des véhicules pour un montant total de 45 521,96 €. Cette opération

est intervenue le même jour que l'envoi d'un courrier électronique adressé par l'agent comptable à l'ordonnateur, dans lequel ce dernier rappelait l'interdiction de procéder à des dépenses d'investissement. Constatant le paiement des véhicules le 6 mars 2024, l'agent comptable a tenté, sans succès, de récupérer les fonds. Il a retiré le jour même la délégation de signature accordée à M. B.

138. Pour autant, pendant un jour d'absence de l'agent comptable et sans délégation de sa part, M. B, se prévalant de la fonction de comptable, a transmis à la direction départementale des finances publiques (DDFIP) l'ordre de payer les salaires du mois de mars des agents de la CDA pour un montant de 128 201,66 €. Constatant qu'il contrevenait au retrait de la délégation accordée, le pôle gestion publique de la DDFIP a alors informé l'agent comptable et la directrice départementale des finances publiques que cet ordre de paiement, revêtu de la griffe de l'agent comptable, avait été passé par M. B. Le virement a pu *in fine* être réalisé parce que l'agent comptable a directement validé l'opération. A la suite de ces événements, ce dernier a retiré à M. B l'usage de sa griffe afin de prévenir toute nouvelle tentative d'usage sans son autorisation.

Sur la qualification juridique

139. M. B a émis des ordres de paiement sans respecter la délégation de signature qui lui avait été accordée par l'agent comptable, puis sans délégation de signature, en méconnaissance des dispositions rappelées aux points 132 et 133. Il s'est ainsi prévalu d'une autorité qu'il n'avait pas, sans agir sous le contrôle ou pour le compte du comptable public. Ce faisant, en ayant extrait de manière irrégulière des fonds de la caisse publique, M. B a agi comme un comptable de fait. Ce maniement de deniers publics en l'absence d'autorisation est constitutif d'une gestion de fait en dépenses, au sens de l'article L. 131-15 du CJF.

Sur l'imputation des responsabilités

140. M. B, agent du service comptabilité de la CDA, s'est prêté en toute connaissance de cause aux irrégularités. Il s'est immiscé dans le maniement des deniers publics en signant un premier ordre de virement le 5 mars 2024 sans respecter les termes de sa délégation, puis un second ordre de virement le 25 mars 2024, sans délégation de l'agent comptable et utilisant de manière frauduleuse la griffe de celui-ci.

141. M. B ne saurait se prévaloir d'instructions données par M. X, pour éluder sa responsabilité. Si l'article L. 131-5 du CJF prévoit en effet 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 même article précise que « *Ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public* ». En l'espèce, M. B ne pouvait pas ignorer, d'une part, que les instructions données étaient manifestement illégales et, d'autre part, l'opposition de l'agent comptable à la réalisation de ces paiements. De surcroît, il est établi que la compétence exclusive du comptable public pour recouvrer les recettes et payer les dépenses constitue un principe général des finances publiques. En conséquence, l'immixtion frauduleuse de M. B dans les compétences exclusives du comptable public a gravement compromis un intérêt public

142. Il résulte de ce qui précède que M. B doit être regardé comme comptable de fait de brève main des fonds extraits irrégulièrement de la caisse publique.

143. M. X, président de la CDA de Lot-et-Garonne, a couvert de son autorité les irrégularités décrites dans les points 134 à 138 en donnant pour instruction

à M. B de prendre en charge des dépenses d'investissement, en dépit du refus de paiement opposé par l'agent comptable. S'il n'a pas manié personnellement les deniers publics en cause, il doit être regardé, en tant qu'organisateur de ce montage visant à remettre en cause le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables, comme comptable de fait de longue main.

En ce qui concerne les conditions de recrutement d'un agent de la chambre départementale d'agriculture

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

144. Il est renvoyé, sur cette question, aux points 45 à 47, relatifs à l'infraction de l'octroi d'un avantage injustifié prévue à l'article L. 131-12 du CJF.

Sur le cadre juridique applicable à la prévention des conflits d'intérêts

145. Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 susvisée, « *Les membres du Gouvernement, les personnes titulaires d'un mandat électif local ainsi que celles chargées d'une mission de service public exercent leurs fonctions avec dignité, probité et intégrité et veillent à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts ou tout risque d'influence étrangère. Les membres des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes exercent également leurs fonctions avec impartialité* ».

Sur l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié

Sur les faits

146. Il ressort des pièces du dossier, comme indiqué au point 134, que M. B, a été recruté le 1^{er} octobre 2021 par son père, alors président de la CDA, en tant que « comptable ».

147. Aucun élément n'a permis d'établir, au cours de l'instruction, que M. X avait respecté l'obligation de faire cesser les situations de conflits d'intérêts, conformément aux dispositions édictées par l'article 1^{er} de la loi du 11 octobre 2013 précité. En effet, M. X, ancien président de la CDA, et M. Y, son successeur dans les fonctions de président de la CDA, n'ont pas répondu aux demandes de pièces permettant d'établir la régularité de ce recrutement.

Sur la qualification juridique

148. Le principe de rétroactivité *in mitius* des lois répressives rappelé au point 14 exige, dans le cas présent, pour que les faits en cause commis avant le 1^{er} janvier 2023 constituent l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-6 puis L. 131-12 du CJF, que soient constatés cumulativement la méconnaissance d'une ou plusieurs obligations, un préjudice, l'octroi d'un avantage injustifié à autrui ainsi que l'intérêt personnel direct ou indirect de celui qui a accordé cet avantage.

Sur la méconnaissance d'une ou plusieurs obligations

149. Il résulte des dispositions rappelées au point 145 que M. X, en tant que président de la CDA, n'a pas respecté l'obligation de faire cesser la situation de conflit d'intérêts dans laquelle il se trouvait dans le cadre du recrutement de son fils, M. B. Il a donc méconnu ses obligations au sens de l'article L. 131-12 du CJF.

Sur l'intérêt personnel direct ou indirect

150. M. B est le fils de M. X, président de la CDA et signataire de son contrat de travail. Le lien de parenté existant entre eux est suffisant pour caractériser un intérêt personnel direct au sens de l'article L. 131-12 du CJF.

Sur l'octroi d'un avantage injustifié

151. Il est établi que la procédure ayant conduit au recrutement de M. B, en dépit du peu d'expérience professionnelle dont il pouvait se prévaloir, est entachée d'irrégularités. La violation par M. X des règles visant à prévenir les situations de conflits d'intérêts a donc conféré un avantage à M. B, en l'occurrence celui d'être embauché dans un établissement public dirigé par un membre de sa famille.

152. Comme cela a été rappelé au point 117, le fait d'avoir octroyé irrégulièrement un avantage à autrui ne suffit pas, à lui seul, à établir que cet avantage ne serait pas justifié. Au cas d'espèce, même si le recrutement de M. B est irrégulier, le versement des rémunérations à son profit n'en était pas moins dû, aucun élément dans le dossier n'établissant que lesdites rémunérations étaient manifestement excessives au regard du travail accompli par l'intéressé.

153. Il résulte de ce qui précède que l'avantage n'étant pas injustifié au sens de l'article L. 131-12 du CJF, l'infraction n'est pas constituée.

154. En conséquence, il y a lieu de renvoyer M. X des fins de la poursuite en ce qui concerne la commission de l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-6 puis L. 131-12 du CJF.

Sur les circonstances

155. La décision de construire une retenue d'eau illégale, en l'absence d'autorisation environnementale, se révèle d'une gravité toute particulière. M. X avait pleinement conscience de l'illégalité de sa décision et des risques encourus.

156. Il convient de relever que MM. Y et Z, vice-présidents et membres du bureau de la CDA, et M. A, membre du bureau de la CDA, ont toujours soutenu la décision de construire la retenue d'eau illégale prise par M. X. S'agissant de M. Y, également président de l'ASA de Caussade et président de l'association G, le fait qu'il ait, aux côtés du président de la CDA, joué un rôle déterminant dans le choix de construire la retenue d'eau illégale et, par la suite, conduit les travaux de construction de la retenue d'eau, se révèle être également d'une particulière gravité.

157. En ce qui concerne le défaut d'exécution des décisions de justice dans les délais prescrits par la loi, M. X, élu expérimenté, était censé connaître l'enjeu que constitue l'exécution des décisions de justice passées en force de chose jugée.

158. Quant à la méconnaissance des règles de production des comptes de la CDA, elle résulte de la volonté délibérée de M. X de dissimuler le coût de la construction de la retenue d'eau au préfet, en charge du contrôle de légalité du budget de l'établissement.

159. Il convient également de tenir compte, au titre des circonstances aggravantes de responsabilité, du caractère récurrent et non résolu des situations de conflits d'intérêts identifiées au sein de la CDA sous la présidence de M. X.

160. L'ensemble des faits rappelés aux points précédents constituent des circonstances aggravantes de responsabilité pour MM. X, Y, Z, A et B.

Sur les amendes

161. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété, de l'importance du préjudice causé à l'organisme et des circonstances, en infligeant à M. X une amende de 14 000 €, à M. Y une amende de 7 000 €, à M. Z une amende de 5 000 €, à M. B une amende de 5 000 € et à M. A une amende de 2 000 €.

Sur la publication de l'arrêt

162. Compte tenu de ce qui précède et des circonstances de l'espèce, il y a lieu de publier l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. – M. X est condamné à une amende de quatorze mille euros (14 000 €).

Article 2. – M. Y est condamné à une amende de sept mille euros (7 000 €).

Article 3. – M. Z est condamné à une amende de cinq mille euros (5 000 €).

Article 4. – M. B est condamné à une amende de cinq mille euros (5 000 €).

Article 5. – M. A est condamné à une amende de deux mille euros (2 000 €).

Article 6. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait et jugé par M. Thierry SAVY, président de section, président de la formation ; M. Denis BERTHOMIER, conseiller maître, M. Pierre ROLLAND, conseiller référendaire, M. Antoine LANG, premier conseiller de chambre régionale et territoriale des comptes.

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

Thierry SAVY

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.

Pour les personnes domiciliées en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ce délai est augmenté d'un mois.

Pour les personnes domiciliées à l'étranger, le délai d'appel est augmenté de deux mois.

La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-5-6 et R. 142-4-7 du même code.