



HAL
open science

FACTUAL MANAGEMENT IN JUDGMENT BEFORE THE ALGERIAN COURT OF AUDITORS AND THE FRENCH FINANCIAL JURISDICTIONS

Mohamed Hanafi

► **To cite this version:**

Mohamed Hanafi. FACTUAL MANAGEMENT IN JUDGMENT BEFORE THE ALGERIAN COURT OF AUDITORS AND THE FRENCH FINANCIAL JURISDICTIONS. *Les Mémoires de l'Équipe de droit international, européen et comparé*, In press, 23. hal-04803734

HAL Id: hal-04803734

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04803734v1>

Submitted on 25 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LA GESTION DE FAIT EN JUGEMENT DEVANT LA COUR DES COMPTES ALGERIENNE ET
LES JURIDICTIONS FINANCIERES FRANCAISES**

**Mohamed HANAFI
Docteur en droit
Université Lyon3
Magistratch4@gmail.com**

Résumé :

La gestion de fait est considérée par les deux réglementations financières algérienne et française comme une gestion financière irrégulière qui caractérise les opérations effectuées par un comptable non désigné par le ministre des finances.

Cette gestion se distingue à cet effet, de la caisse noire qui est une caisse secrète réservée aux fonds maniés par les comptables de fait. En tant qu'irrégularité, cette gestion était à l'origine une construction jurisprudentielle résultant des seules communes¹.

Mots clés : gestion de fait, Cour des comptes, juridictions financières françaises, gestion irrégulière, comptable de fait.

**FACTUAL MANAGEMENT IN JUDGMENT BEFORE THE ALGERIAN COURT
OF AUDITORS AND THE FRENCH FINANCIAL JURISDICTIONS**

Abstract: factual management is considered by both Algerian and French financial regulations as irregular financial management, which characterizes operations carried out by an accountant not designated by the Minister of Finance.

This management is distinguished for this purpose from the slush fund, which is a secret fund, reserved for funds handled by de facto accountants. As an irregularity, this management was originally a jurisprudential construction resulting only from the municipalities

Key words: De facto management, Court of accounts, French financial courts, irregular management, de facto accountant.

INTRODUCTION

La plus ancienne gestion de fait déclarée par la Cour des comptes française se rapporte à des encaissements provenant de la fabrique de Roubaix qui avaient été perçus par les maires successifs de cette commune entre 1810 et 1828 soit pendant 18 ans¹, en dehors du receveur municipal et employés à des dépenses d'intérêt commun.

Il s'agissait donc de deniers qui ne pouvaient être exclusivement manipulés que par le comptable public compétent dont la fonction a été usurpée par une autre personne.

La Cour a ordonné en conséquence dans son arrêt, ce qui suit : « ceux qui se sont immiscés sans titre dans la perception et la manipulation des deniers provenant des droits de la fabrique de Roubaix, leurs héritiers ou ayant causé, seront appelés à compter devant elle et lui présenteront, sous leur responsabilité personnelle, le compte des recettes et des dépenses effectuées soit par eux, soit par leurs auteurs². »

Les textes législatifs et règlementaires français actuels ont fait disparaître du vocabulaire juridique l'ancienne référence à ce qu'il était convenu d'appeler « gestion occulte³ », qui a été un élément critiqué, mais constitutif de la gestion de fait selon l'article 25 du décret du 31 mai 1862 portant règlement général de la comptabilité publique : « toute personne autre que le comptable qui, sans autorisation légale, se serait intégrée dans le maniement des deniers publics est, par ce seul fait, constitué comptable. Les gestions occultes sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent la même responsabilité que les gestions patentes ». L'abrogation de ce texte et son remplacement par le décret du 29 décembre 1962 a eu pour conséquences de faire disparaître toute référence explicite à la gestion occulte⁴.

A l'origine, la répression de la gestion de fait était très sévère. Les ordonnances de 1532 et de 1554 prévoyaient que la chambre des comptes pouvait prononcer une peine allant parfois jusqu'à la pendaison. L'ordonnance de François 1^{er} de 1532 précise en son article 6 que ceux qui manient des deniers royaux et commettent la moindre faute, par oubli ou par ignorance, se voient infliger une peine multipliée par quatre⁵.

Partant de l'évolution de la doctrine financière sur plusieurs siècles appuyée par une jurisprudence abondante sur la gestion de fait, le droit français a pu poser les jalons d'un édifice qui se consacre à l'usurpation de la fonction du comptable patent (**I**) dont la simplicité de son instruction et jugement lui ont permis de perdurer jusqu'à aujourd'hui, sans subir de modifications majeures (**II**).

¹. *C. comptes*, 23 août 1834, *Cne Roubaix : GAJ Fin.*, Dalloz, 6^e éd., 2014, chap. 37.

². C C, 2^e ch., 23/08/1834, ville de Roubaix, les grands arrêts de la jurisprudence financière, n° 29, F.J. Fabre, 1996, 4^e édit.)

³. Selon le dictionnaire Larousse, le mot occulte signifie celui qui agit ou qui est fait de façon secrète, dont les buts restent inconnus, cachés : Une influence occulte. Comptabilité occulte.

⁴. V. JOINTVILLE., « *Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte* », article paru dans la revue française de finances publiques, n° 66 – juin 1999, p. 11.

⁵. Y. DENIDENI., « *La répression de la gestion de fait et la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières* », Revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques- n° 04/09, pp. 95-120, p. 106.

I. LA GESTION DE FAIT : L'USURPATION D'UNE FONCTION PUBLIQUE

Le législateur algérien a défini le comptable de fait selon l'unique disposition qui traite de ce point⁶: « toute personne qui sans avoir la qualité de comptable public au sens de la législation et de la réglementation en vigueur, et sans avoir été autorisée expressément par l'autorité habilitée, à cet effet perçoit des recettes, effectue des dépenses, détient ou manie des fonds ou valeurs⁷, appartenant ou confiés à un service ou à un organisme assujetti aux règles de la comptabilité publique ».

De même, il est reconnu comme comptable de fait, toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou des valeurs, extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public, ainsi que toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou des valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.

La jurisprudence a considéré par ailleurs que l'ingérence dans la perception des recettes ou la simulation ou la dissimulation des dépenses constituent comptables de fait non seulement les percepteurs ou extracteurs, mais encore tous ceux qui ont ordonné ou toléré des agissements ou les ont facilités. A cet égard, le législateur français a soumis l'apurement et le jugement des gestions de fait aux mêmes juridictions en qualifiant les obligations et les responsabilités qui en découlent des mêmes conséquences que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer pour des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. Dans le cas où les comptables de fait 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 pénal⁸, peuvent être condamnés aux amendes prévues par la loi.

En droit algérien, la déclaration de comptable de fait est traduite sur la base d'une réquisition du censeur général⁹. La Cour peut en plus de sa condamnation prévue à l'encontre du comptable de fait¹⁰, infliger au comptable de fait au titre de l'immixtion dans la fonction de comptable public, le paiement d'une amende qui peut atteindre cent mille Dinars algériens (100.000 DA)¹¹, ce montant sera apprécié selon l'importance des sommes en cause et la durée de leur détention ou maniement. Elle peut en outre, transmettre le dossier au procureur de la

⁶. Art. 86, Ord n° 95-20, *op.cit*, contient trois alinéas.

⁷. Il s'agit également des valeurs et fonds n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. Exemples : les dépôts des malades dans les hôpitaux, les dépôts de garanties constituées par les locataires et les cautionnements divers.

⁸. Art. 433-12 du code pénal modifié par Ord., n° 2000-916 du 19 sept. 2000 - art. 3 (V) *JORF* 22 sept. 2000, en vigueur le 1^{er} janv. 2002 : « Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende le fait, par toute personne agissant sans titre, de s'immiscer dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction ».

⁹. Art. 86. Ord n° 95-20, *op.cit*.

¹⁰. La mise en débet.

¹¹. *Ibid.*, al. 3.

République territorialement compétent, dans le cas où la Cour relève des faits susceptibles de qualification pénale.

Il en est de même pour la juridiction financière française qui, avant de soumettre au jugement la gestion de fait, le procureur général déclare sur réquisitoire à titre provisoire et non sur une réquisition, comme c'est le cas en droit algérien, une personne comptable de fait d'un organisme public, en présentant des arguments que l'intéressé peut réfuter. Si la preuve du contraire ne l'a pas convaincu, il le déclare comptable de fait à titre définitif. De ce fait, ce dernier devient véritablement justiciable de la Cour des comptes au même titre qu'un comptable patent¹².

Dans cette partie seront traités : les éléments constitutifs d'une gestion de fait (A), les personnes soumises à la gestion de fait (B) et le déroulement des procédures d'instruction et de jugement de la gestion de fait (C).

A. LES ELEMENTS CONSTITUTIFS D'UNE GESTION DE FAIT

Dès que les opérations présentées ci-dessus ont été effectuées par une personne qui a agi sans avoir la qualité de comptable public ou hors du contrôle ou pour le compte d'un comptable public, celle-ci est qualifiée de comptable de fait. Si, le plus souvent en gestion de fait il s'agit des personnes physiques, le président Christian Descheemaeker suggère tout de même que les personnes morales qui s'immiscent dans le maniement des deniers publics, comme l'Etat et ses établissements publics telles que les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, deviennent des gestionnaires de fait.

Par conséquent, pour déterminer s'il y a matière à déclaration de gestion de fait que ce soit en droit français ou algérien, trois conditions sont nécessaires pour permettre la qualification de cette gestion d'irrégulière : qu'il ait maniement ou détention de deniers publics (1), que la gestion porte sur des deniers publics ou privés réglementés (2) et, que le maniement ou la détention soit exercé par une personne non autorisée ou non habilitée (3).

1. Ingérence dans le maniement et la détention des fonds publics

Habituellement, la détention ou le maniement des deniers publics et privés réglementés incombent aux seuls comptables dûment nommés, habilités à les gérer comme l'évoque les articles 33 de la loi n° 90-21 précitée¹³ et 60 de la loi n° 63-156 du 23 févr. 1963¹⁴ modifié par l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 déc. 2011 de finances rectificative pour 2011. Celles-ci autorisent le juge des comptes d'apprécier si les manquements du comptable ont causé ou non un préjudice financier à l'organisme public.

¹². C. DESCHEEMAEKER., « *La Cour des comptes* », 2^e édit., *op.cit.*, p.124.

¹³. Art. 33 : « *Est comptable public, au sens de la présente loi, toute personne régulièrement nommée pour effectuer, outre les opérations visées aux articles 18 et 22, etc.* »

¹⁴. Portant loi de finances pour 1963 (2^e partie : Moyens des services et dispositions spéciales).

Au sens des deux législations précitées, toute autre personne non habilitée qui s'ingère dans les fonctions de comptable est considérée comptable de fait et sa gestion est examinée comme une gestion de fait. De cette façon, la seule détention de deniers publics est constitutive d'une gestion de fait au même titre que le maniement qui est défini comme l'ensemble de recouvrement ou de paiement.

D'après l'article 60-XI la loi française du 23 février 1963, modifiée, le maniement sans habilitation peut avoir deux origines : la première c'est l'ingérence dans le recouvrement des recettes. La seconde consiste à extraire irrégulièrement des fonds ou valeurs, qui se font par des dépenses apparentes viciées par le défaut de dettes ou de créanciers véritables.

Au vu du droit, il est clair que l'ingérence dans le recouvrement des recettes et l'extraction irrégulière de fonds et valeurs sont constitutives de gestion de fait, nonobstant des poursuites pénales. Néanmoins, il convient de souligner que la Cour des comptes française avant 1954, a interprété la gestion de fait d'une manière restrictive en considérant que les simples détentions de deniers qui échappent à sa compétence, comme des deniers non suivis d'emploi ne constituent pas une gestion de fait, parce que la Cour à cette époque considérait la gestion de fait comme une véritable gestion financière¹⁵. L'imprécision du terme « maniement » pose la question de savoir si la simple détention sans habilitation suffisait ou non à constituer une gestion de fait. Cette incertitude a été dissipée par l'intervention de la loi du 31 décembre 1954¹⁶ (art. 9)¹⁷, qui punissait d'amende les détenteurs de deniers publics ou de deniers privés règlementés à l'égard des percepteurs ou extracteurs, assimilation confirmée ultérieurement par la loi du 23 février 1963 (art. 60-XI), qui détermine expressément : « la détention comme constitutive à elle seule de la gestion de fait »¹⁸.

En revanche, la Cour des comptes algérienne considère que juste l'ingérence d'une personne non habilitée dans le « maniement » des deniers publics des administrations ou autres établissements publics, comme comptable de fait sans exécuter d'autres opérations de

¹⁵. Le juge financier a, dans le passé, renoncé quelquefois à exercer sa compétence au motif que l'action pénale était la plus indiquée pour apprécier l'irrégularité commise. Cette tendance est à mettre à l'actif du procureur général Petit Jean : « *La comptabilité occulte, dès qu'elle est dolosive, n'appartient plus à la juridiction financière : elle est justiciable de la loi pénale* ». Les gestions de fait à coloration pénale, AJDA, n° 28/2003, p.1479. Cette position a depuis été abandonnée comme en témoigne l'arrêt de la Cour des comptes du 15 oct. 1943, Hôpital-hospice d'Allauch, Dr Brunet et Bonnifay, Jurisprudence C. Comptes, p. 23 : « *Dès lors qu'il existe une véritable gestion financière, c'est-à-dire un ensemble de recouvrements et de paiements. Alors même qu'une partie des recettes aurait été purement et simplement détournée, les décisions déjà rendues par la juridiction répressive ne sauraient faire obstacle à l'action du juge financier dont les conditions d'exercice sont essentiellement différentes* ».

¹⁶. Loi n° 54-1306 du 31 déc. 1954 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des Finances, des Affaires économiques et du Plan pour l'exercice 1955.

¹⁷. Art. 9 : « *Toute personne qui s'ingère dans des opérations de recettes, de dépenses ou de maniements de valeurs et qui n'a pas la qualité de comptable public ou n'agit pas en cette qualité, pourra, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet des poursuites prévues par l'article 258 du Code pénal, être condamnée à une amende calculée suivant l'importance et la durée de la détention ou du maniement des deniers et dont le montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées* ».

¹⁸. Cour des comptes, 25 oct. 1961, laboratoire départemental de contrôle des eaux d'Ille-et-Vilaine, p. 71 ; 29 juin 1962 et 7 et 21 nov. 1963, institut départemental de perfectionnement de l'enfance de Grugny (Seine-Maritime), p. 27.

gestion¹⁹. Les détenteurs en outre des caisses noires, encourent également la même responsabilité pécuniaire qu'un comptable de droit, ils doivent rendre compte de toutes les opérations qu'ils ont irrégulièrement effectuées. Ils sont tenus à cet effet, de produire leurs comptes au juge financier, qui peut, en cas d'un compte incomplet, réclamer la présentation d'un nouveau compte²⁰.

La décision du 6^e département de la Cour des comptes algérienne, au sujet de l'affaire de l'institut national des industries alimentaires, lorsque sur instigation du directeur de l'établissement, deux régies de dépenses et de recettes ont été mises en place hors les formes règlementaires, a conclu ce qui suit :

« Ces caisses ont fonctionné en marge des règles de la comptabilité publique : le régisseur n'a pas été dûment désigné, les dépenses n'ont pas fait l'objet de visa. Elles n'ont pas été mandatées par l'ordonnateur, ni enregistrées dans les livres comptables. Quant aux recettes, elles n'ont donné lieu ni à l'émission de titres ni à leur enregistrement (il s'agit presque d'une caisse noire) ».

La formation délibérante a déclaré le directeur de l'établissement comptable de fait et lui a enjoint de produire le compte de gestion de fait dans un délai de deux mois.

Par ailleurs, la jurisprudence française telle que rapportée par le président J. Magnet a jugé également que les régisseurs ne sont en situation régulière qu'autant que la régie a été régulièrement instituée et qu'eux même ont été régulièrement désignés. A défaut, ils n'ont qu'une habilitation apparente et sont donc comptable de fait.

Même régulièrement désignés, les régisseurs n'ont compétence que pour exécuter les opérations mentionnées dans l'acte institutif de la régie. S'ils s'ingèrent dans d'autres opérations, ils deviennent comptables de fait²¹.

2. Une gestion qui porte sur des deniers publics et assimilés

Les deniers publics sont les fonds et valeurs possédés en toute propriété par les organismes publics. Mais aussi, sont assimilés aux deniers publics les deniers privés réglementés ; c'est-à-dire, les fonds et valeurs dont le maniement est confié par la réglementation à un comptable public, tels que les fonds et valeurs appartenant aux malades des hôpitaux publics. Au final, une gestion de fait peut donc porter sur deux catégories de deniers : les deniers publics et les fonds privés réglementés.

Le droit algérien, en vertu de l'article 51 de la loi n° 90-21 prévoit que le comptable de fait est celui qui : «...perçoit des recettes ou qui effectue des dépenses ou, d'une manière générale,

¹⁹. M. REMLI., « *Approche comparative des Cours des comptes française et algérienne* », *op.cit.*, p. 191.

²⁰. J-F. FABRE., « *Mandats fictifs et gestion de fait* », R.A., n° 141, 1971, pp. 293-294.

²¹. J. MAGNET., « *La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes* », *op.cit.*, p. 221.

qui manie des valeurs et des deniers publics sans avoir la qualité de comptable public au sens de l'article 33 et sans avoir été autorisé expressément par l'autorité habilitée à cet effet »²².

En conséquence, la notion de deniers publics prend une définition large. La somme perd son caractère privé à partir du moment où elle est versée dans la caisse publique. Inversement, un paiement irrégulier, par exemple sans service fait, d'une personne publique à une personne privée ne fait pas perdre aux deniers publics leur caractère de deniers publics, c'est le cas d'un mandat fictif²³.

La décision prise par le 6^e département de la Cour des comptes algérienne à l'encontre du musée « Ahmed Zabana (Alger) » est instructive : « lorsque l'ordonnateur du musée a certifié exécutées des prestations et livrées des fournitures qui ne l'ont pas été en réalité. Cette fausse certification a porté sur un montant global de 179.490 DA et se rapporte au non livraison de quelques matériels (pour un montant de 165.000 DA) et leur non installation (pour un montant de 14.490 DA).

L'ordonnateur a établi un mandat administratif pour le paiement de l'intégralité de l'objet du contrat le liant à un fournisseur privé national alors que le service fait n'a été réel que pour une partie seulement de cet objet ».

Dans cette décision, le collège délibérant a déclaré ledit ordonnateur aussi bien que fournisseur, même n'ayant pas qualité d'agent public conjointement comptables de fait ; ce dernier au motif que les sommes qu'il a encaissées et qu'il détient toujours demeurent revêtir le caractère de deniers publics²⁴.

Certains fonds privés réglementés, qui sont gérés par les comptables publics comme par exemple les cautions de garantie retenues sur les situations de travaux des entreprises réalisant des programmes d'équipement au profit d'organismes publics confiés à un organisme public, acquièrent le statut de deniers publics, auxquelles les juridictions financières françaises s'étendent.

Par ailleurs, la compétence de la Cour s'étend aujourd'hui jusqu'à la comptabilité matière, s'agissant de la garde et le maniement de feuilles de papier timbré, des pièces de la monnaie et autres valeurs comme les tickets de restauration ou de transport, les bons d'achat d'UNESCO, les bons de carburant, etc.

Dans le temps, la Cour des comptes française avait refusé l'assimilation aux deniers publics des valeurs de portefeuilles, que lui a imposés sur pourvoi le Conseil d'Etat contre la doctrine de ses membres, qui se basait sur le décret du 31 mai 1862 dont l'objet essentiel de la comptabilité publique était le « service des deniers publics », la comptabilité des biens non pécuniaires faisant l'objet de dispositions et d'écritures distinctes et séparées.

²². Pratiquement cette définition se rapproche de la définition donnée à la gestion de fait par l'article 86, Ord., n° 95-20, op.cit.

²³. A. LE GALL., « *La gestion de fait* », op.cit, p. 39.

²⁴. M. AOUAD et A. SI AHMED., « *Étude relative à la gestion de fait* », Cour des comptes, nov. 1994, (document non publié, 14. p), p. 4.

Corrélativement, ce même décret définissait la gestion de fait comme le maniement sans habilitation de ces seuls deniers, à l'exclusion de celui des biens non pécuniaires. De cette manière, les opérations portant exclusivement sur les matières de transformation ou de consommation ne pouvant être constitutives de gestion de fait.

Le décret du 29 décembre 1962 a depuis étendu le champ d'application de la comptabilité publique à la gestion de tous les biens publics. Davantage, la jurisprudence française a étendu la gestion de fait aux associations transparentes, lesquelles, faute d'autonomie par rapport à l'administration, sont comptables de fait pour l'ensemble des opérations qu'elles effectuent.

A ce sujet, les textes réglementaires algériens ne donnent aucune indication sur cette catégorie de gestion de fait relative aux associations également méconnue par sa jurisprudence.

Pour conclure, il convient d'affirmer que la gestion de fait ne peut prendre forme que par référence au principe de la comptabilité publique et qui se caractérise par l'usurpation de la fonction de comptable patent au sens large.

3. Par une personne non autorisée

Il a été relevé que les deux législations algérienne et française exigent pour la constitution d'une gestion de fait, l'absence d'un titre légal, c'est-à-dire ne pas avoir la qualité de comptable public, qui est un statut personnel conféré par l'acte de nomination ou d'agrément au comptable public par le ministre chargé des finances publiques. Cet acte est complété par la prestation de serment et le dépôt d'un cautionnement.

En droit algérien, le serment au même titre que la souscription d'une assurance²⁵ même imposés par la loi n'ont pas pu être mis en pratique en l'absence des textes règlementaires y afférents. L'inexécution de telles procédures révèle d'une part un manque de considération flagrant à l'égard de cette fonction, et met de surcroît l'agent concerné dans une situation de fragilité par rapport aux lourdes charges qui pèsent sur lui, d'autre part.

Tout au contraire, le droit français estime que la prestation de serment par le comptable devant la Cour des comptes ou les CRTC est une condition préalable à l'exercice de la fonction de comptable. Néanmoins, l'inobservation de cette procédure n'est pas considérée comme une insuffisance à la manipulation de deniers publics. L'arrêt n° 25948, du 25 mai 2000 de la Cour des Comptes, formation inter-chambres d'appel, Lycée professionnel Boutet de Monvel de Lunéville considère à ce propos que : « ...le défaut de prestation de serment devant la juridiction financière n'est pas de nature à priver M. X qui a néanmoins fait l'objet d'une nomination régulière et a constitué des garanties, de tout titre légal en vue du maniement des deniers publics ; [...] que ce moyen est donc inopérant ».

²⁵. Le législateur algérien exige plutôt la souscription d'une assurance conformément à l'article 15 du Décr., exécutif n° 91-312 du 7 sept. 1991 fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, les procédures d'apurement de souscription d'assurance couvrant la responsabilité civile des comptables publics, au lieu de la constitution d'un cautionnement tel que prévu en droit français.

En conformité de la jurisprudence en place, les comptables publics régulièrement nommés ne peuvent être déclarés comptables de fait que pour des opérations qui sortent de leurs fonctions²⁶. De plus, il y a lieu aussi de considérer la personne morale comme comptable de fait, à l'exemple de l'association qui n'a plus de titre légal à encaisser les recettes correspondant à l'activité qu'elle gère pour le compte de la collectivité publique.

Celle-ci peut être déclarée comptable de fait de deniers de cette collectivité, de même, ses dirigeants seront déclarés comptables de fait solidairement avec l'association, dans le cas où ils sont impliqués. Cependant, il y a lieu de distinguer entre la gestion de fait et la gestion exceptionnelle qui apparaît notamment en temps de guerre. Les gérants exceptionnels en temps de troubles sont considérés comme comptables et non pas comme comptables de fait.

La Cour des comptes française à cette égard, exhorte en outre les responsables des opérations accomplies dans le cadre d'une gestion exceptionnelle devenus comptables de fait, à rendre comptes des opérations prises, sous réserve d'accorder des facilités, aux intéressés pour la justification de celles qui ont été effectuées à défaut du comptable patent. La haute juridiction financière s'est exprimée pour ce cas dans un arrêt de 1943 comme suit :

« Attendu que si la gestion en cause se présente entre le 17 juin et le 6 juillet 1940, comme une gestion exceptionnelle, au sens admis par la jurisprudence de la Cour, et si elle revêt à partir du 7 juillet, tous les caractères d'une gestion de fait véritable, il est de principe en comptabilité publique ;

Que toute gestion autre que celle des comptables en titre forme un tout indivisible et donne lieu à une production d'un compte unique, le juge des comptes conservant d'ailleurs la possibilité d'isoler dans ce compte la gestion exceptionnelle et d'accorder aux intéressés des facilités pour la justification des opérations qui la composent »²⁷.

Cependant, les opérations accomplies par le gérant de fait doivent cesser dès la réouverture de la caisse du comptable régulier.

B. LES JUSTICIABLES SOUMIS A LA GESTION DE FAIT

En droit administratif, la sanction des irrégularités est double : d'une part l'annulation des actes irréguliers, d'autre part la réparation du préjudice que les personnes en cause commettent.

En comptabilité publique, du fait de l'impossibilité d'annuler les actes irréguliers, au moins lorsqu'ils ont bénéficié à des parties étrangères à l'administration, qui ne doivent pas supporter les conséquences qu'elles n'ont pu empêcher ni souvent même connaître. L'efficacité des règles de la comptabilité publique est assurée d'autre façon par la

²⁶. C. DESCHEEMAERKER., « *La Cour des comptes* », *op.cit.*, 2^e édit., p. 121.

²⁷. CC, 1^{er} chambre, 4 janv. 1943 Polin, administrateur provisoire, et Pinguet, trésorier des services de ravitaillement de la commune de Viroflay. Rec. p. 50 ; Fabre, les grands arrêts de la jurisprudence financière – ED. SIREY 1983, p. 222.

responsabilité personnelle des agents d'exécution, en l'occurrence les ordonnateurs (1) et les comptables réguliers envers les organismes publics (2).

1. La responsabilité de l'ordonnateur

La responsabilité des ordonnateurs est en général celle qui s'attache à leurs fonctions principales. En ce qui concerne les ministres et les élus locaux en droit français, ils encourent une responsabilité politique, les premiers devant le Parlement, les seconds devant les électeurs. Les autres ordonnateurs, s'ils sont fonctionnaires, encourent parfois une responsabilité disciplinaire édictée par le statut général de la fonction publique. Les ordonnateurs coupables d'infractions qualifiées de crimes ou délits encourent de plus, une responsabilité pénale.

Dans l'état présent de la jurisprudence administrative, les ordonnateurs dont les fautes ont causé des dommages aux organismes publics peuvent être tenus de les réparer. De plus, les ordonnateurs autres que les ministres et les élus locaux encourent une responsabilité disciplinaire spéciale à la comptabilité publique, sanctionnée par des amendes infligées par la juridiction financière.

2. La responsabilité du comptable patent

En général, les attributions des comptables ne comportent pas d'initiative. Elles sont toutes de contrôle, d'exécution, de description et de conservation. Or, les procédures de contrôle et d'exécution et les formes d'exécution et les formes de description sont des opérations tracées par les règlements qui constituent les principes de la comptabilité publique.

La conservation des fonds, valeurs et les pièces justificatives sont des tâches purement matérielles. Toutes les négligences des comptables peuvent donc les ramener à l'inobservation des règlements ou à la non-représentation des fonds, valeurs ou pièces qui peuvent être aisément et objectivement constatés, les dommages causés peuvent être exactement évalués au moment des opérations omises, irrégulièrement exécutées ou non justifiées ou des fonds et valeurs manquants en caisse ou en portefeuille.

Partant de là, la responsabilité pénale commune à tous les individus et à la responsabilité disciplinaire à tous les fonctionnaires peut s'ajouter une responsabilité pécuniaire spéciale aux comptables, qui sanctionne les irrégularités qu'ils ont commises et les oblige à réparer les dommages financiers qu'ils ont causés.

Ainsi, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public s'applique à toutes les opérations du poste qu'il dirige depuis la date de son installation jusqu'à la cessation de ses fonctions tel que mentionné à l'article 41 de la loi n° 90-21.

C. LE DEROULEMENT DE L'INSTANCE

Jusqu'au 1^{er} janvier 2009, soit avant la modification des procédures juridictionnelles, l'ouverture d'une procédure de gestion de fait était permise par le juge des comptes à l'occasion d'un contrôle d'un organisme doté d'un comptable public ou par un réquisitoire du ministère public. Cette auto-saisine par le juge financier en droit français est devenue incompatible avec les nouveaux principes de la procédure après la réforme. Désormais, seul le ministère public détient ce pouvoir qui lui permet de déclarer telle gestion de fait à travers un réquisitoire introductif (1), il peut aussi prononcer un non-lieu à la déclaration d'une gestion de fait (2).

1. La multiplicité des réquisitoires en droit français

Comme signaler ci-dessus, après la réforme des procédures juridictionnelles de 2008²⁸, notamment la loi n° 2008-1091 du 19 décembre 2008²⁹ et les décrets n° 2008-1397 et 2008-1398³⁰ du 19 décembre 2008, l'instance d'une gestion de fait n'est requise que par le procureur général de la Cour des comptes ou le procureur financier d'une chambre régionale des comptes (CRC). En effet, les textes cités ont rebâti la procédure en la confiant à trois organes différents : l'ouverture de l'instance au ministère public, l'instruction au rapporteur et en fin le jugement attribué à la formation délibérante sans la participation ni présence du rapporteur. En même temps, pour répondre aux exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la règle du double arrêt a été supprimée.

Le réquisitoire introductif du ministère faut-il l'expliquer, est unique et limitatif pour le cas d'une simple gestion patente. Toutefois, au vu de la nature irrégulière et souvent occulte de la gestion de fait selon l'avis du président Descheemaeker, le ministère public rajoute des réquisitoires supplétifs soit pour ajouter des opérations irrégulières non décelées initialement soit pour impliquer de nouvelles personnes.

Au vu de la réglementation, tout rapport de contrôle notifié au ministère public est susceptible de fonder un réquisitoire de gestion de fait, que le rapporteur ait formulé cette proposition ou non. Le contrôle à cet effet, peut porter sur un organisme doté d'un comptable public ou sur un organisme relevant de la compétence des juridictions financières françaises, mais dépourvu de comptable public, à l'exemple d'une association subventionnée, qui commet des fautes susceptibles d'être constitutives d'une gestion de fait de deniers de la collectivité qui la subventionne.

Jusqu'en 2017, le code des juridictions financières (CJF) a énuméré les autorités qui pouvaient adresser une demande au procureur général près la Cour des comptes ou une communication au procureur financier près une CRC, dans les deux cas, le ministère public

²⁸. Art. L. 142-1-2, L. 242-4 et R. 242-16, R. 253-1, R. 262-13 et R. 272-13 CJF.

²⁹. Relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes (1).

³⁰. Portant réforme des procédures juridictionnelles devant la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes et la chambre territoriale des comptes de Nouvelle-Calédonie.

n'était pas tenu de donner suite. La disparition de cette liste d'autorités aujourd'hui n'empêche nullement celles-ci d'informer le ministère public de faits qu'elles estiment constitutifs d'une gestion de fait³¹.

Le ministère public, toutefois n'est pas lié par l'information qu'il reçoit. Si, le cas échéant après complément d'information, il estime que l'enseignement communiqué est insuffisamment fondé, il n'ouvre pas d'instance. Mais, le particulier qui dénonce une gestion de fait ne saurait se plaindre qu'il n'ait pas été donné suite à sa dénonciation³², la notion d'opportunité des poursuites n'est pas incluse dans les dispositions relatives au ministère public des juridictions financières, d'autant moins que la matière n'est pas d'ordre pénal.

Cependant, il n'existe pas un autre moyen pour ouvrir une instance de gestion de fait indépendamment d'un réquisitoire du ministère public financier ; aucune autre juridiction ne peut ordonner que les personnes soient renvoyées devant la Cour des comptes ou les CRC pour des faits susceptibles d'une gestion de fait³³.

2. La déclaration d'un non-lieu d'une gestion de fait

Lorsque l'instruction ne révèle aucun élément constitutif d'une gestion de fait, un non-lieu est logiquement prononcé. De même qu'elle ne sera prononcée même, en cas de reprise des opérations constitutives d'une gestion de fait dans la comptabilité patente correspondante³⁴.

Pour des raisons de droit, des faits de gestion de fait peuvent donner lieu à un non-lieu dans l'hypothèse où il y a reversement de la totalité des sommes extraites irrégulièrement avant que n'intervienne la déclaration définitive de gestion de fait. Dans de tel cas de figure, le prononcé du non-lieu constitue un obstacle à la condamnation à l'amende pour gestion de fait.

Pour des raisons de fait, le juge des comptes est tenu en principe de déclarer une gestion de fait dont il est saisi en raison du caractère de l'ordre public de l'obligation de rendre comptes. Il est fréquent cependant, qu'il s'abstient, ou qu'il prononce un non-lieu à déclaration de gestion de fait, non pas parce que les éléments constitutifs de la gestion de fait ne seraient pas réunies, mais parce qu'il estime que la procédure ne présente pas d'intérêt pratique.

Outre le défaut d'intérêt de droit et pour des raisons de fait, le non-lieu de la gestion de fait est parfois justifié par d'autres considérations, comme les sérieuses difficultés d'apurement, même si de tels jugements sont rares. Il serait instructif pour ce cas un peu spécial de relater la position de la Cour des comptes française qui, après annulation d'une procédure par le juge de cassation et le renvoi de l'affaire devant elle, a décidé un non-lieu après une procédure qui concerne une gestion de fait en invoquant deux motifs :

- l'ancienneté des faits bien qu'ils ne soient pas prescrits ;

³¹. C. DESCHEEMAER., « *Gestion de fait* », *op.cit.*, pp. 8-19.

³². CE, 8 juin 1979, Guillemin, inédit : CAJFin., 6^e édit., chap. 10.

³³. CE, 11 mai 1987, n° 62459, Divier : JurisData n° 1987-606327 ; Lebon, p. 167.

³⁴. S. DAMAREY., « *Chambres régionales et territoriales des comptes* », *op.cit.*, paragraphes de 511 à 513.

- le fait que les irrégularités constitutives de gestion de fait aient cessé³⁵.

II. LA MISE EN JUGEMENT D'UNE COMPTABILITE DE FAIT

Il est utile de rappeler que l'article 86 de l'ordonnance n° 95-20 qui traite de la comptabilité de fait est resté muet sur la procédure spécifique qui devait être suivie pour juger une telle gestion ; se limitant cependant à prévoir que cette action est soumise aux mêmes conditions que celles auxquelles sont soumis les comptables réguliers. Ces exigences se rapportent à l'obligation d'établir un compte puis à passer par la procédure écrite et contradictoire de l'instance.

Les cas de gestion de fait peuvent être connus des juridictions financières à l'occasion soit d'un apurement d'un compte, d'un organisme ou d'une collectivité territoriale donnés, soit par le censeur général qui, en vertu de l'article 43 de l'ordonnance n° 95-20 peut requérir la déclaration de gestion de fait à l'encontre d'un comptable sans titre et finalement par l'information qui émane d'un tiers pour laquelle la Cour des comptes a réservé une suite.

Eu égard à la procédure précitée, il paraît également que l'établissement, de manière valable, de la gestion de fait peut être du ressort de la formation délibérante qui se charge d'arrêter les suites à réserver au contrôle par la prise d'une décision collégiale motivée. Cette décision, intervenant après achèvement des opérations de vérification de la juridiction financière (contrôle, notification du rapport, réponses, conclusion du censeur général) est prise dans des conditions où tous les éléments de conviction sur l'existence de la gestion de fait sont *a priori* réunis par l'organe délibérant, après avoir informé le censeur général. Cependant, considérant le nécessaire respect de la procédure contradictoire, cette décision par laquelle la formation déclare la personne comptable de fait, ne peut revêtir qu'un caractère provisoire, en ce que faculté est donné à ladite personne de contester cette qualité par tous arguments.

Cette décision doit faire l'objet d'une motivation aussi claire que possible, surtout quand elle est adressée à des personnes qui connaissent mal la matière. Elle doit analyser les opérations irrégulières de manière à ce que l'intéressé saisisse d'une part la nature des irrégularités qui lui sont reprochées afin de pouvoir présenter une défense correcte.

A ce stade, le jugement de la gestion de fait se scinde en deux étapes. La première se rapporte à la production du compte **(A)** qui constitue un prélude indispensable à la seconde étape qui conduit le juge des comptes à établir la ligne de compte **(B)** à l'effet de statuer après instruction soit par une décharge ou un *débet* suivi d'amende et aggravé par une poursuite pénale **(C)**, sans pour autant perdre de vue de rappeler les autres conséquences d'ordre disciplinaire, notamment pour le comptable de fait élu local en droit français **(D)**.

³⁵. C. comptes, 21 sept. 2009, Sté math. appliquées et sc. humaines et a., min. ENV. : REV. Gest. et fin. publ. 2010, p. 660.

A. LA PRODUCTION D'UN COMPTE DE GESTION DE FAIT N'EST PAS SYSTEMATIQUE

L'apurement d'un compte de gestion de fait suppose nécessairement sa production et passe inéluctablement par le jugement des opérations qu'il retrace, pareillement à un compte de gestion d'un comptable patent.

Dans ce cadre, la jurisprudence financière française a dégagé certains principes, qu'il convient d'évoquer :

- Sur la présentation matérielle du compte : la haute juridiction française a été très large dès lors que le document présenté par le comptable de fait comporte les indications essentielles sur les recettes effectuées et les dépenses acquittées et le solde arrêté³⁶.

C'est ainsi que la Cour des comptes algérienne a admis également de son côté des comptes distincts, voire dans des cas extrêmes, des relevés d'opérations dès lors qu'ils permettent d'établir une ligne de compte indiscutable, ce qui indique que la production d'un compte de gestion dans les règles, peut ne pas être systématique.

- Le compte présenté est unique pour toute la durée de la gestion irrégulière et pour toutes les opérations qui s'y attachent. S'il y a plusieurs comptables de fait solidaires, un seul compte doit être produit et signé de tous les intéressés ; chacun d'eux s'appropriant éventuellement par une mention spéciale les opérations qui le concernent personnellement.

Il est à préciser cependant que le compte de la gestion de fait en droit français doit être accompagné de l'avis (délibération) de l'autorité budgétaire habilitée à apprécier le caractère d'utilité publique des dépenses, sauf cependant, le cas où la gestion de fait a porté sur des « deniers réglementés » qui ne font pas l'objet d'inscription budgétaire. Cette condition qui exige une délibération de la part de l'autorité budgétaire n'est toutefois pas demandée avec le compte de la gestion de fait en droit algérien.

Il y a également lieu de mentionner que la production d'un compte de gestion de fait n'est pas toujours systématique. En effet, cette pratique, dès lors que la formation délibérante dispose d'éléments suffisants et d'un caractère certain pour fixer la ligne de compte de la comptabilité de fait, la juridiction peut ne pas exiger la production de ce compte. Tel a été le cas pour l'affaire précitée du « Musée Ahmed Zabana d'Alger » ou le collège du 6^e département disposait d'éléments sûrs sur la fixation de la ligne de compte, ce qui n'a pas nécessité la production d'un compte de gestion.

³⁶. C. comptes, 12 avr. 1918, Veyrac, ancien maire de Lauris, Rec. C. comptes 32.

Pour sa part, le juge des comptes français, estime également qu'il lui est possible, en cas de cessation et de régularisation des pratiques incriminées et lorsque la bonne foi des gestionnaires de fait ne fait aucun doute, renonce à déclarer la gestion de fait pour absence d'intérêt pratique de la procédure. Ce faisant, le juge financier se prive, mais en toute connaissance de cause, de la possibilité d'infliger l'amende pour immixtion dans les fonctions de comptable public.

A ce sujet, une partie de la doctrine est restée très critique à l'égard de cette pratique³⁷, alors que les CRC utilisent largement cette solution pragmatique notamment lorsque les recettes encaissées sans titre ont été intégralement reversées au comptable patent³⁸ ou lorsque les recettes ou les dépenses ont été réintégrées dans les comptes de l'organisme public, avant même la saisine de la chambre³⁹, etc.⁴⁰

Au final, il serait peut-être utile qu'un texte réglementaire vient légaliser ces pratiques du juge des comptes, en cas de régularisation par des gestionnaires de fait concernés, de leurs opérations financières.

B. LE JUGE FINANCIER FIXE LA LIGNE DU COMPTE

La fixation de la ligne de compte par le juge des comptes constitue la phase principale du jugement d'une gestion de fait. En tout état de cause, le compte ne peut être jugé que lorsque le rapporteur décide qu'il est en état d'examen.

La réglementation algérienne considère que la vérification d'une gestion de fait s'effectue dans les mêmes conditions que pour une gestion patente, telle que prévues par l'article 86 de l'ordonnance n° 95-20 avec notamment la fixation de la ligne de compte dès lors que le compte produit est satisfaisant.

Lors de la fixation provisoire de la ligne du compte, le juge financier algérien et français adressent des injonctions au comptable. Il est fréquent que le comptable ait le choix de fournir des justifications supplémentaires relatives à des dépenses ou reverser les sommes en cause. La ligne définitive du compte en droit français, n'est fixée par le juge financier qu'après la reconnaissance de l'utilité publique des dépenses⁴¹.

Toutefois, lorsque la collectivité en droit français refuse de reconnaître l'utilité des dépenses d'une gestion de fait et établit une contestation devant le juge administratif, le juge des

³⁷. R. LUDWIG., chroniques, « *Le non-lieu à la déclaration de gestion de fait pour absence d'intérêt pratique de la procédure* », Revue du Trésor, 1997.

³⁸. CRC Acquitaine, 16 févr. 1996, lycée technique Claveille à Périgueux. CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 12 mars 1996, OPHLM de Nice. CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 4 avr. 1997, commune de Mandelieu-La Napoule.

³⁹. CRC Centre, 16 avr. 1997, commune de Bois Morand.

⁴⁰. B. HUBY., « *La contradiction devant les juridictions des comptes* », *op.cit.*, pp. 91-92

⁴¹. A. LE GALL., « *La gestion de fait* », *op.cit.*, pp. 98-99.

CC 3^e Ch., 2/08/1920, aquarium du Trocadéro, R. p. 69.

comptes sursoit à statuer dans l'attente d'une décision administrative qui peut conditionner la solution à donner par le juge financier au fond de la requête portant sur l'allocation des dépenses et la fixation de la ligne de compte⁴².

S'agissant de la jurisprudence algérienne, celle-ci a suivi la même procédure d'apurement de la gestion de fait applicable en France. Cette ressemblance apparaît dans l'arrêt du 6 janvier 1983 de la troisième chambre dans lequel la Cour des comptes déclare à cette date le justiciable A. B comptable de fait solidairement avec M. S Y et M. S à la suite d'une régie occulte (caisse noire) de devises créée sans base réglementaire à des fins frauduleuses. Il s'agit d'une opération non conforme aux dispositions légales et réglementaires, produisant de ce fait un ensemble d'infractions punies par l'ordonnance n° 66-10 du 21 juin 1966 et les articles 424 et 425 du Code pénal. » La Cour a condamnés les prévenus à reverser au trésor public les sommes suivantes⁴³ :

- MM. A. B et M. S Y la somme de 431.069,97 Francs suisse ;
- MM. A. B et M. S du montant total des reliquats de régie de devise soit 236.500,00 DA, 407.000 Francs suisses, 42.000 Deutsch mark et 415 Dollars U.S, soit la contre-valeur globale de 1.348.309 Dinars algérien.
- MM. A. B et M.S Y pour la somme de 142.325 Francs suisses, représentant le montant des sommes versées à un tiers.
- M. M. S Y, le montant de 282.797,70 Francs suisses, représentant les sommes qu'il s'est octroyées par double emploi des pièces justificatives de dépenses.

La Cour des comptes algérienne a également condamné sévèrement ce genre d'agissement préjudiciable au Trésor public et au patrimoine national, en estimant dans son arrêt du 06 juillet 1983 de la 6^e chambre, que deux gestionnaires de la coopérative agricole polyvalente communale de service (CAPCS de Mostaganem) en l'occurrence le directeur et le commis-comptable ont commis des faux en écriture comptables pour détourner un fonds de 102.765,07 DA⁴⁴.

La Cour a ordonné la mise en *débet* du commis comptable à concurrence de 70.333,37 DA, augmenté des intérêts légaux à compter de la date de la découverte du préjudice, en application des dispositions de l'article 21 du décret n° 65-259 du 14 octobre 1965.

En ce qui concerne le directeur de la coopérative : l'infliction d'une amende de 6.000,00 DA, a été prononcé à son encontre, en vertu des articles 47 et 49 de la loi n° 80-05, pour négligence grave ayant provoqué un préjudice financier à cette même coopérative.

⁴². Cour des comptes, Gestion de fait des deniers de la collectivité de la Polynésie française. Appel d'un jugement de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française. C. comptes, 4e ch., 5 juill. 2012, n° 64078. La Cour des comptes a décidé ce qui suit : « *Il est sursis à statuer sur l'affaire au fond dans l'attente du règlement définitif du contentieux ouvert devant le juge administratif sur la légalité de la décision par laquelle l'assemblée de la Polynésie française a refusé de reconnaître l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait* ».

⁴³. Quotidien « *El-Moudjahid* » du 15 mai 1983, p. 3.

⁴⁴. Le quotidien « *El-Moudjahid* » du 18 juill. 1983, p. 3.

Toutefois, si la procédure de gestion de fait a pour seul objet de fixer la ligne de compte en condamnant les comptables de fait à reverser les reliquats en leur possession au trésor public, les paiements par des manœuvres frauduleuses ou les voleurs qui s'emparent des fonds ou des valeurs dans la caisse publique, ne sont pas des comptables de fait, parce qu'ils ont détenu des deniers publics avec une mauvaise foi, non pour autrui, mais pour leur propre compte.

Ainsi, pour l'affaire précitée et à raison de détournement de deniers publics et de faux en écriture comptable, faits prévus par les articles 119 et 219 du code pénal, le dossier a été transmis au ministre de la justice conformément aux dispositions de l'article 53 alinéa 3 de la loi n° 80-05 et au procureur de la juridiction territorialement compétente en vue d'ouvrir une instruction pénale.

C. LES EFFETS DE LA GESTION DE FAIT

La soumission de la gestion de fait à la même condition que la gestion patente emporte, par voie de conséquence, la même responsabilité personnelle ; les conditions de celle-ci étant prévues notamment par le décret n° 91-312 du 7 septembre 1991 du droit algérien⁴⁵. Cependant, outre cette responsabilité, la gestion de fait emporte d'autres conséquences tant sur le comptable de fait lui-même (1) que sur les finances de l'organisme ou de la collectivité (2) qu'à l'égard du comptable patent (3).

1. L'effet de la répression pécuniaire

Toute personne déclarée définitivement comptable de fait peut être condamnée à payer une amende. Il ne faut pas néanmoins, omettre que ceux-ci doivent, s'il y a lieu, s'acquitter du *débet* (a) qui a été éventuellement prononcé, mais les amendes prononcées sur une gestion de fait ne portent pas d'intérêt en droit algérien (b).

a. Le *débet* un moyen d'équilibre pour la caisse

La fixation de la ligne de compte peut être accompagnée ou non d'une mise en *débet* du comptable de fait, qui en résulte de la différence entre les recettes et les dépenses. La jurisprudence française a considéré que l'arrêt de *débet* ne constitue pas une sanction ayant caractère de punition mais correspond en règle générale à équilibrer un manquant dans la caisse publique, qui par nature constitue un préjudice pour l'organisme public. Quant à la somme non rémissible, alternative au *débet* dans le cas d'un comptable patent, elle ne fait pas l'objet de la procédure de gestion de fait, puisque le résultat d'une telle gestion constitue toujours un préjudice financier à l'organisme public.

A l'opposé du droit français où le *débet* est majoré d'intérêts lorsqu'il n'est pas pris en charge dans les délais par le justiciable, en droit algérien la mise en *débet* à présent n'exige pas d'intérêt lorsque la juridiction financière décide d'une telle sanction. Certaines procédures

⁴⁵. Fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, les procédures d'apurement des débits et les modalités de souscription d'assurance couvrant la responsabilité civile des comptables publics.

complexes marquées par de nombreux recours, les intérêts peuvent majorer fortement le montant à verser par le comptable de fait. L'exemple d'un maire français déclaré comptable de fait et débiteur de l'équivalent de 523.897 € par la CRC d'Ile de France en 1999, a versé 22 ans plus tard plus de 750.000 €, les intérêts courant depuis 1995⁴⁶.

b. L'amende, une sanction pour atteinte au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables

Selon un arrêt d'amende pris par une CRC le 16 janvier 1997, ladite juridiction motive sa décision en indiquant que cette sanction n'a pas pour but de réparer un préjudice moral causé à l'organisme public comme ça été énoncé dans d'autres décisions antérieures, mais de réprimer l'atteinte au principe fondamental de séparation des ordonnateurs et des comptables, constituée par l'immixtion des premiers dans les fonctions des seconds^{47 48}.

Par ailleurs, ces amendes financières ne font pas obstacle à déférer le comptable de fait que ce soit en droit algérien ou français devant le juge pénal pour usurpation de fonction. L'article 433-12 du code pénal français punit de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende toute personne qui s'immisce dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction.

Le code pénal algérien ne s'est pas éloigné de cette sentence puisque son article 242 punit d'un an à cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 100.000 DA à 500.000 DA, quiconque, sans titre, s'immisce dans des fonctions publiques, civiles ou militaires ou accomplit un acte d'une de ces fonctions.

Il ressort de ce qui précède que la peine d'emprisonnement et plus sévère en droit algérien (cinq ans) qu'en droit français (trois ans). De plus, la jurisprudence française a également décidé de limiter le montant de l'amende en raison, de l'importance des sanctions infligées par le juge répressif, présentée comme une circonstance atténuante et *vice versa*, le juge financier généralement prononce des amendes à l'encontre du comptable de fait, plus importantes quand le juge pénal n'est pas saisi.

Pour ce cas de figure, le législateur algérien à travers l'article 86 de l'ordonnance n° 95-20 prévoit deux moyens pour condamner le comptable de fait, soit en lui infligeant une amende financière dont le montant maximum ne peut dépasser 100.000 DA ou faire application de l'article 27 de l'ordonnance n° 95-25, c'est-à-dire transmettre le dossier au procureur général territorialement compétent.

Ainsi, explicitement, le cumul de l'amende avec l'envoi du dossier au juge répressif n'est pas possible, il est juste permis au juge des comptes de choisir entre l'un des deux moyens, sans

⁴⁶. C. DESCHEEMAER., « *La gestion de fait* », *op.cit.*, pp. 58-59.

⁴⁷. Art. 231-9 CJP, (Ord., n° 2016-1360 du 13 Oct. 2016, art. 21-3° -b et 52, en vigueur le 1er mai 2017). La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public dans les conditions fixées à l'article L. 131-11.- [Anc. art. L. 231-11.]

⁴⁸. Art. 131-11 CJP, pour les amendes qui sont prononcées par la Cour des comptes.

que l'article précité ne donne plus de précision sur la prise de telle ou telle voie, contrairement à ce qui était prévu par le dernier alinéa de l'article 47 de la loi n° 80-05 abrogée qui dispose que l'amende prévue, n'est pas exclusive des sanctions encourues, le cas échéant, au plan pénal.

2. A l'égard du comptable de fait

L'article 86 de l'ordonnance n° 95-20 prévoit que : « la Cour des comptes peut condamner les personnes déclarées comptables de fait (...) au paiement d'une amende dont le montant fixé selon l'importance des sommes en cause et la durée de leur détention ou maniement, pourra atteindre (100.000 DA) ou faire application des dispositions de l'article 27 de la présente ordonnance ». Par ailleurs, l'article 52 de la loi n° 90-21 dispose que le comptable de fait peut encourir en outre des sanctions au titre de l'usurpation des fonctions sur la base du code pénal.

Il apparait, à la lumière de ces dispositions législatives que la sanction prévue pour la gestion de fait en droit algérien présente un caractère fortement répressif, bien que souvent, les auteurs de cette gestion ne font pas preuve d'une malhonnêteté manifeste. Aussi, conviendrait-il que la Cour des comptes puisse disposer d'une faculté de mesure à même de permettre un apurement juste de la gestion de fait. L'appréciation au cas par cas doit être de règle dans les sanctions qui sont infligées aux comptables de fait. Toute gestion de fait présente en effet son degré de gravité.

A cet égard, il est à signaler que la jurisprudence française renseigne de rare appréciation de la disposition du code pénal français sanctionnant l'usurpation de fonctions publiques dans les cas de la gestion de fait. Celle-ci fait l'objet, dans la généralité des cas, de prononcé d'amende seulement, sauf si le juge judiciaire a été préalablement saisi au titre de l'usurpation de fonction, auquel cas les juridictions financières apurent la gestion sans prononcer d'amende.

3. A l'égard du comptable patent

Le comptable patent peut être déclaré comptable de fait lorsque s'étant dépouillé de son titre légal. Il a été co-auteur ou bénéficiaire des irrégularités commises, il en est de même dans le cas où il a eu connaissance des actes de gestion de fait et qu'il ne les a pas portés à la connaissance de son responsable hiérarchique.

S'agissant de la gestion de fait non commise par le comptable patent, il est à noter que *quitus* n'est donné à ce dernier, qu'après apurement de la gestion de fait.

D. Le droit français et la répression disciplinaire à l'égard des élus locaux

Contrairement au droit algérien qui n'impose aucune procédure de suspension ou d'inéligibilité contre l'ordonnateur élu local, reconnu comptable de fait, les élus locaux en

droit français⁴⁹ déclarés définitivement comptables de fait tombaient de surcroît, suivant la jurisprudence du Conseil d'Etat, sous le coup des inéligibilités prévues par le code électoral pour les comptables « patents ». Plusieurs d'entre eux ont ainsi perdu leur mandat électoral. Jugeant ces conséquences disproportionnées notamment pour les gestionnaires de fait par méconnaissance, le législateur a modifié le code électoral et a introduit dans le code général des collectivités territoriales d'autres dispositions au vu desquelles l'élu local déclaré gestionnaire de fait est suspendu des fonctions d'ordonnateur de la collectivité concernée jusqu'aux termes de la procédure⁵⁰. Depuis, les gestions de fait sont prescrites au bout de dix ans et non de trente ans comme c'était le cas auparavant^{51 52}.

S'agissant de la suspension de fonction, elle n'exige aucune formalité, et prend effet à compter de la notification du jugement de déclaration en gestion de fait. Dans les cas où la loi ne désigne pas de remplaçant à l'élu, l'assemblée délibérante confie à un vice-président ou à un adjoint le mandatement des dépenses pendant la suspension des fonctions de l'ordonnateur⁵³.

Il convient de rappeler à cet effet, que le droit algérien sous l'empire de la loi algérienne n° 80-05 abrogée, avait prévu conformément à l'article 47 contre le comptable de fait qui a été condamné à l'amende des sanctions disciplinaires sans donner d'autres détails sur la manière de leurs mises en œuvre. Cependant, cette disposition n'a pas été reprise dans l'ordonnance actuelle relative à la Cour des comptes.

CONCLUSION

En définitive, on constate que la procédure de gestion de fait est lente dès lors que certains dossiers ont mis plusieurs années pour arriver à l'audience. Cette lenteur va à l'encontre de l'article 6-1 de la CEDH qui dispose que les causes soient entendues dans un délai raisonnable, ce qui est également recommandé par le principe 11 de l'INTOSAI P-50⁵⁴ relatif aux principes des activités juridictionnelles des ISC qui recommande : « l'ISC doit achever la procédure juridictionnelle dans un délai raisonnable ». De plus, si on se réfère aux procédures de cette gestion on remarque que son but principal est de rétablir les formes comptables violées, par le reversement de l'excédent de recettes, le rétablissement de la ligne de compte et la prononciation de *débet*.

⁴⁹. Il s'agit des conseillers municipaux, conseillers généraux et des conseillers régionaux.

⁵⁰. Loi n° 2001-1248 du 21 déc. 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

⁵¹. (L. n° 2001-1248 du 21 déc. 2001, art. 38-I) « L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie », (Abrogé par L. no 2008-1091 du 28 oct. 2008, art. 4, à compter du 1er janv. 2009)

⁵². J. RAYNAUD et J-Y. BERTUCCI., « Les juridictions financières », *op.cit.*, pp. 82-83.

⁵³. C. DESCHEEMAEKER., « Gestion de fait », Fasc. 1265 jurisClasseur Administratif, dernière mise à jour : 15 déc. 2017, pp. 99-100.

⁵⁴. V., paragraphe 5.2 de l'INTOSAI P-50 « Jugement dans des délais raisonnables ».

Le juge ainsi ne se comporte pas en justicier qui a les mains libres pour apprécier, mais se contente d'appliquer les textes tout en veillant au respect des étapes de la procédure qui cadrent et délimitent sa mission⁵⁵.

Bibliographie :

- AOUAD M et SI AHMED Aissa, « Étude relative à la gestion de fait », Cour des comptes, nov. 1994, (document non publié, 14. p).
- Cour des comptes, 23 août 1834, Cne Roubaix : GAJ Fin., Dalloz, 6^e éd., 2014, chap. 37.
- Cour des comptes 2^e chambre, le 23 août 1834, ville de Roubaix, les grands arrêts de la jurisprudence financière, n^o 29, F.J. Fabre, 1996, 4^e édit.)
- DAMAREY Stéphanie, « Chambres régionales et territoriales des comptes », copyright 2019-Dalloz, 144 p, paragraphes de 511 à 513.
- DESCHEEMAEKER Christian, « La Cour des comptes », les études de la documentation française, 2^e édit., Paris 1998, 213 p.
- DENIDENI Yahia, « La répression de la gestion de fait et la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières », revue algérienne des sciences juridiques, économiques et politiques- n^o 04/09, pp. 95-120.
- FABRE Francis-Jacques, « Mandats fictifs et gestion de fait », R.A., n^o 141, 1971, pp. 293-294.
- HUBY Bertrand, « La contradiction devant les juridictions des comptes », édit. Presse universitaire d'Aix Marseille-PUAM, faculté de droit et de science politique, collection : collectivité locales, 2001, 475 p.
- JOINTVILLE Vincent Cattoir, « Aux origines de la gestion de fait, la gestion occulte », revue française de finances publiques, n^o 66 – juin 1999.
- LE GALL Arnaud, « La gestion de fait », droit public et sciences politiques, édit. ESKA 1999, dépôt légal, 295-avr. 1999, 126 p.
- LUDWIG R, « Le non-lieu à la déclaration de gestion de fait pour absence d'intérêt pratique de la procédure », revue du Trésor, chroniques 1997.
- MAGNET Jacques, « La Cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes », édit. Berger –Levrault l'administration nouvelle, mars 2001, 5^e édit., 382 p.
- REMLI Mouloud, « Approche comparative des Cours des comptes française et algérienne», thèse de doctorat, office des publications universitaires (OPU) Alger 1987, p. 422.
- Ordonnance n^o 95-20 du 17 juillet 1995 modifiée et complétée par l'ordonnance n^o 10-02 du 26 août 2010 relative à la Cour des comptes.
- Le code pénal français modifié par l'ordonnance n^o 2000-916 du 19 sept. 2000 - art. 3 (V) JORF 22 sept. 2000, en vigueur le 1^{er} janv. 2002. .
- Loi de finances pour 1963 (2^e partie : Moyens des services et dispositions spéciales).
- Les gestions de fait à coloration pénale, AJDA, n^o 28/2003, p.1479.

⁵⁵. A. LE GALL., « La gestion de fait », *op.cit.*, p. 125.

Loi française n° 54-1306 du 31 déc. 1954 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des Finances, des affaires économiques et du Plan pour l'exercice 1955.

Cour des comptes française, 25 oct. 1961, laboratoire départemental de contrôle des eaux d'Ille-et-Vilaine, p. 71 ; 29 juin 1962 et 7 et 21 nov. 1963, institut départemental de perfectionnement de l'enfance de Grugny (Seine-Maritime), p. 27.

Décr., exécutif n° 91-312 du 7 sept. 1991 fixant les conditions de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics, les procédures d'apurement de souscription d'assurance couvrant la responsabilité civile des comptables publics, au lieu de la constitution d'un cautionnement tel que prévu en droit français.

Cour des comptes française, 1^{er} chambre, 4 janv. 1943 Polin, administrateur provisoire, et Pinguet, trésorier des services de ravitaillement de la commune de Viroflay. Rec. p. 50 ; Fabre, les grands arrêts de la jurisprudence financière – ED. SIREY 1983, p. 222.

Code des juridictions financières françaises (CJFF) en vigueur au 30 octobre 2024.

Conseil d'Etat français, 8 juin 1979, Guillemin, inédit : CAJFin., 6^e édit., chap. 10.

Conseil d'Etat français, 11 mai 1987, n° 62459, Divier : JurisData n° 1987-606327 ; Lebon, p. 167.

Cour des comptes française, 21 sept. 2009, Sté math. appliquées et sc. humaines et a., min. ENV. : REV. Gest. et fin. publ. 2010, p. 660.

Cour des comptes française, 12 avr. 1918, Veyrac, ancien maire de Lauris, Rec. C. comptes 32.

Cour des comptes française, Acquit aine, 16 févr. 1996, lycée technique Claveille à Périgueux. CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 12 mars 1996, OPHLM de Nice. CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 4 avr. 1997, commune de Mandelieu-La Napoule.

Cour des comptes française, le 16 avr. 1997, commune de Bois Morand.

Cour des comptes française, 3^e Chambre., 02 août 1920, aquarium du Trocadéro, R. p. 69.

Cour des comptes française, Gestion de fait des deniers de la collectivité de la Polynésie française. Appel d'un jugement de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française.

Cour des comptes française, 4^e ch., 5 juill. 2012, n° 64078. La Cour des comptes a décidé ce qui suit : « Il est sursis à statuer sur l'affaire au fond dans l'attente du règlement définitif du contentieux ouvert devant le juge administratif sur la légalité de la décision par laquelle l'assemblée de la Polynésie française a refusé de reconnaître l'utilité publique des dépenses de la gestion de fait ».

Le quotidien « El-Moudjahid » du 15 mai 1983, p. 3.

Le quotidien « El-Moudjahid » du 18 juill. 1983, p. 3.

Ordonnance n° 2016-1360 du 13 Oct. 2016, art. 21-3° -b et 52, en vigueur le 1er mai 2017).

Loi n° 2001-1248 du 21 déc. 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes française.

Loi n° 2001-1248 du 21 déc. 2001, art. 38-I «L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la Cour des comptes en est saisie », (Abrogé par L. no 2008-1091 du 28 oct. 2008, art. 4, à compter du 1er janv. 2009)

RAYNAUD Jean et BERTUCCI Jean-Yves, « Les juridictions financières ». , Que sais- je ?, 1^{ère} édition 2003, juill. Presse universitaires de France, 2003, 127 p.

Voir paragraphe 5.2 de l'INTOSAI P-50 « Jugement dans des délais raisonnables ».