

La confirmation de la jurisprudence *Nicolle* : un arrêt si inutile que cela ?

Le 10 janvier dernier, le Conseil d'État confirmait sa vénérable jurisprudence *Nicolle*¹⁾, source de conflit ouvert avec la Cour des comptes, alors que la loi de finances rectificative pour l'année 2006²⁾, venait quelques jours plus tôt de céder aux revendications de la rue Cambon. La loi de finances pour 1963 est ainsi modifiée et, à partir de maintenant, le juge des comptes pourra, comme le ministre, lorsqu'il constate des circonstances de force majeure, ne pas mettre en jeu la responsabilité personnelle du comptable.

Les premiers commentateurs³⁾ ont dès lors raison de qualifier cet arrêt de « platonique ». Pourtant, les choses sont-elles toutes réglées, et cet arrêt « sèchement disciplinaire » est-il vraiment aussi totalement dénué d'intérêt pratique, ce que semblait même concéder le Commissaire du gouvernement Guyomar ?

En 2000, le Tribunal correctionnel déclare le maire de la commune d'Estevelles coupable de faux en écriture publique concernant les pièces fournies pour le paiement, au cours de l'année 1995, des salaires d'un employé municipal.

À l'occasion du jugement des comptes de la commune pour les exercices 1995-98, la CRC déclare à titre définitif, en 2003, le comptable de la commune débiteur de la somme de 3 368,85 €, soit le montant des rémunérations servies à cet « emploi fictif », au vu de pièces reconnues fausses par la décision correctionnelle antérieure. La Chambre reste dans le cadre d'une excessive rigueur fixé, depuis 1907, par le Conseil d'État qui rappelait à la cour dans sa décision *Nicolle* qu'aux termes de la loi, seul le ministre peut tenir compte de circonstances de force majeure pour relever de sa responsabilité personnelle le comptable que le juge financier, tenu à un strict contrôle objectif des comptes, avait été dans l'obligation de mettre en débet.

En appel de ce jugement, la cour va pourtant clairement faire « acte de rébellion » et infirme le jugement attaqué :

« Attendu que les paiements rejetés par la CRC étaient justifiés par un arrêté du maire régulier en la forme, dûment transmis au contrôle de légalité, et dont le caractère faux n'avait pas encore été jugé, ni même dénoncé ; qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'autorisait dès lors le comptable à s'opposer à ces paiements ; attendu que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable doit être appréciée à la date du paiement (...) que la qualification de faux appliquée à la pièce justificative ne saurait être rétroactivement opposée au comptable ».

Le Conseil d'État est saisi d'un pourvoi dans l'intérêt de la loi par le ministre, c'est-à-dire que sa décision est insusceptible de préjudicier aux droits du comptable 1995 de la commune d'Estevelles. Sèchement, disciplinairement dira-t-on, le juge de cassation suit les conclusions de son commissaire du gouvernement et sanctionne la violation de la loi que commet la Cour des comptes.

Selon le Palais Royal, la rue Cambon, sous couvert d'alléger les conséquences (provisoirement) « excessives » que supportent les comptables publics dans de telles situations, viole directement la loi, en s'arrogeant une compétence que celle-ci réserve au seul ministre.

En effet, avant la loi du 30 décembre 2006, s'il y avait plusieurs options, il n'existait pour aucun des acteurs d'alternative.

Le juge des comptes, tenu à un jugement objectif des seuls comptes, ne pouvait aucunement retenir la bonne foi du comptable, résulterait-elle des seuls faits.

Mis en débet par la juridiction, celui-ci se retourne vers le ministre en présentant, selon une procédure fort peu formalisée, une demande de décharge au titre de la force majeure. Tenu à une interprétation aussi restrictive de cette notion que celle donnée par le juge, il est fort rare que de telles demandes soient satisfaites par le ministre. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit pourtant, comme le révèle les attendus précités, d'un cas d'école de la force majeure (extérieure, insurmontable et imprévisible), qui aurait à coup sûr donné lieu à une décision ministérielle positive. D'ailleurs, si force majeure il y a, le ministre (sous le contrôle du juge administratif) est dans une situation de compétence liée !

En tout état de cause, si les circonstances de la force majeure ne sont pas réunies, le comptable peut solliciter du ministre une remise gracieuse du débet, celle-ci étant accordée très largement par le ministre à ses agents.

Cet édifice, protégé avec virulence par le juge administratif, à un siècle d'intervalle, avait un motif fondamental, qui rend vains tous les autres arguments (pourtant forts et intéressants de part et d'autre) de la querelle (car elle existe depuis longtemps).

Qu'il s'agisse du point de savoir quelle est la mission du juge des comptes au regard du contrôle *ex post* des pièces (la même que celles des comptables, *ex ante*) ; sa compétence à l'égard du jugement de la personne du comptable par rapport à l'objet de sa comptabilité (ou du risque que présente son engagement sur ce terrain) ; ou la question de la répartition des rôles entre l'autorité hiérarchique et l'autorité juridictionnelle des comptes publics... rien ne résiste à ce constat que rappelait M. Guyomar. En l'état des textes d'avant il y a quelques semaines, permettre à la cour de ne pas mettre en débet le comptable, revenait à ce que soit reconnue valide, au regard des dépenses effectuées, une pièce reconnue comme fautive. La collectivité publique ne serait jamais à même de récupérer les sommes qui sont indûment sorties de ses caisses (le faux peut émaner d'un tiers à la collectivité publique en question, sans qu'elle-même n'en soit complice).

Aux termes de conclusions assez violentes (et qui révèlent à tout le moins un antagonisme avéré), le juge de la légalité sanctionne durement la « stratégie mûrement réfléchie du juge des comptes », renvoyant ce dernier au seul contrôle objectif que lui assignait la loi.

Comme M. Guyomar le soulignait lui-même, le nouveau régime législatif a pris soin, lui (ce que ne pouvait faire aucun des deux juges sans violer la loi) de rendre cohérent le rendu de caisse. La loi de finances pour 2006 insère en effet un V dans l'article 60 de la LF 1963, prévoyant la collectivité qui supportera les déficits résultant de circonstances de force majeure. On attend encore le décret (en Conseil d'État) qui appliquera la loi nouvelle.

Pourtant le législateur de 2006 n'a pas tout réglé. La compétence désormais concurrente de la cour et du ministre est insatisfaisante, car source encore de conflits... Gageons que le Conseil d'État qui interviendra toujours (soit en cassation, soit en contrôle de légalité) saura donner le dernier mot. S'il y avait à faire de la psychologie juridictionnelle, discipline qui (heureusement !) n'existe pas, le ton disciplinaire de cet arrêt serait à prendre en compte.

Cyrille Bardon
Avocat au barreau de Paris
Cabinet Bardon - de Fay - Alonso

1) CE, Ass, 12 juillet 1907, Min. Fin. c/ Nicolle, concl. Romieu, p. 656.

2) Loi du 30 décembre, article 146 modifiant l'article 60 de la loi de finances pour 1963.

3) BJCL, n° 107, p. 39.