Les Notions de la Corpo

Chers étudiants, ça y est, le semestre touche à sa fin. Mais pour bien profiter de l'été et éviter les rattrapages, la case des partiels semble inévitable !

Depuis maintenant 85 ans la Corpo Assas accompagne les étudiants dans tous les domaines de la vie universitaire, et pour la première fois cette année vous propose des fiches notions, ces fiches sont écrites par nos membres dans le but de favoriser l'entraide étudiants ainsi que de vous aider dans l'apprentissage de certaines notions clés d'une matière, sans reprendre le cours du professeur.

Effectivement, ces fiches sont là pour vous orienter, elles sont faites par des étudiants et ne sont en aucun cas un substitut à ce qui à été enseigné en TD ou en cours car elles ne se basent que sur les recherches et l'apprentissage personnelles de nos membres.

Si jamais il vous venait des questions, n'hésitez pas à nous envoyer un message sur la page Facebook Corpo Assas ou à Alice Faracci, Manfred Coudert, Titouan Tardy et Iris De Laporte.

➢ **Comment valider votre année ?** Pour les L1 :

Il faut tout d'abord rappeler que toutes vos notes se compensent. Pour valider de la manière la plus simple votre année, il vous faut valider vos blocs de matières fondamentales mais aussi vos blocs de matières complémentaires. Cependant, le calcul peut s'avérer plus complexe...

Chaque fin de semestre est marquée par des examens qui constituent l'épine dorsale de la validation de votre année. Bon nombre d'autres possibilités vous sont proposées pour engranger un maximum de points et limiter ainsi l'impact de vos partiels. Chacun de vos chargés de TD va vous attribuer une note sur 20 à l'issue du semestre. Vos TD de matières fondamentales comptent donc autant que l'examen écrit, lui aussi noté sur 20. Cet examen s'effectue en 3h et nécessite un exercice de rédaction. Sur un semestre, une matière fondamentale peut donc vous rapporter jusqu'à 40 points. Seuls 20 points sont nécessaires à la validation de la matière. Pour valider votre bloc de fondamentales, il vous faut donc obtenir 40 points en additionnant vos notes de TD et vos notes aux partiels. Si toutefois vous n'obtenez pas ces 40 points, vous repasserez en septembre,

lors de la session de rattrapage, la ou les matières que vous n'auriez pas validée(s).

Attention : le passage par septembre annule votre note de TD obtenue dans la matière. Pour les L2 :

Le principe est similaire, à la différence qu'il y a plus de matières fondamentales et plus de matières complémentaires.

Conclusion simple : travailler toutes les matières un minimum en mettant l'accent sur les TD et les matières fondamentales (les plus gros coefficients) vous permettra de maximiser vos chances de valider votre année du premier coup et ainsi éviter l'écueil des rattrapages de septembre.

➢ Système de compensation et session de septembre

Si, au sein même des unités d'enseignement, les matières se compensent, les blocs peuvent aussi se

compenser entre eux à la fin de l'année. Ainsi, si vous obtenez une moyenne générale sur l'année de 10/20, votre passage est assuré.

En cas d'échec lors des sessions de janvier et de juin, une seconde chance vous est offerte en septembre.

Attention, contrairement aux idées reçues, les rattrapages ne sont pas plus faciles, ils sont connus pour être notés plus sévèrement. Toutes les matières des blocs non validés où vous n'avez pas eu la moyenne sont à repasser. S'il s'agit d'une matière à TD, la note de TD est annulée (même si vous avez été défaillant), de sorte que la note obtenue en septembre compte double (8/20 revient à 16/40). Les points d'avance acquis lors de l'année (points au-dessus de la moyenne lors de la validation d'un bloc) sont valables après les rattrapages et permettent donc la compensation finale comme décrite précédemment.

A noter que le jury peut vous accorder quelques points pour l'obtention de votre année, notamment dans le cas d'un étudiant sérieux en TD... A bon entendeur !

Pour les L1, le passage en deuxième année peut aussi se faire en conditionnel, pour cela il vous faut valider les deux unités d'enseignement fondamental et une unité d'enseignement complémentaire tout en sachant que l'autre unité complémentaire sera à repasser en L2.

FINANCES PUBLIQUES

Chapitre : les organes de gestion de l'argent public

On part de l'idée que depuis **l'ordonnance du 14 septembre 1822**, et puis aujourd'hui en terme quasiment identique dans le **décret du 7 novembre 2012**, est posé un principe selon lequel les ordonnateurs et les comptables exercent leur fonction de manière séparée : **principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables**.
On peut dégager trois idées derrière cette séparation. Premièrement, il s'agit d'une séparation fonctionnelle qui vise à favoriser la spécialisation des tâches. L'idée étant qu'il y a une personne qui est chargé de gérer l'argent, « de mettre les mains dans la caisse », et l'autre qui a d'autres fonctions, et généralement la fonction de gestion et de détermination de la manière dont l'argent doit être dépensé. Deuxièmement, cette séparation des fonctions permet une sorte de contrôle mutuel des deux intervenants. Troisièmement, cette séparation favorise les contrôles externes. Finalement, cette forme de séparation reste aujourd'hui tout à fait prégnante. Néanmoins, le mot séparation doit être compris de manière assez souple. Il s'agit plus d'une collaboration plus que d'une séparation.

§1 : Les ordonnateurs

Aujourd'hui, au terme du **décret de 2012**, l'article 10 dispose que les ordonnateurs sont les personnes qui « **prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses ».** Néanmoins, ce n'est pas lui qui décide véritablement de dépenser l'argent, il ne fait que prescrire les dépenses basées sur le budget. Très concrètement, c'est celui qui au quotidien ordonne de prélever les recettes prévues par le budget, et qui ordonne de dépenser pour réaliser les missions de services publics prévues par les textes.
Au-delà de cette définition, il y a une telle diversité d'ordonnateur qu'il n'y a pas de véritable régime juridique commun. On notera donc qu'il existe une pluralité d'ordonnateur que la loi ou le règlement identifie. Il existe de plus une quantité phénoménale d'ordonnateur secondaire. De même qu'outre les ministres, des fonctionnaires, des élus peuvent être ordonnateurs.
Il existe seulement un élément de régime commun qui tient au risque pénal qui pèse sur l'ensemble de ces ordonnateurs. En effet, le **Code Pénal** prévoit un certain nombre d'infraction aux articles 432-10 et suivants qui concernent en pratique les ordonnateurs même s'ils ne sont pas expressément visés. Et ce car ces articles concernent des infractions telles que la prise illégale d'intérêt, le trafic d'influences ou bien le de délit de favoritisme. Des infractions visant à chaque fois pour l'essentiel des atteintes commises par des personnes exerçant des fonctions publiques. Ainsi, ce sont les personnes qui ont à différents titres des fonctions qui leurs permettent de prescrire des modalités de dépenses publiques particulières qui en pratique peuvent se retrouver poursuivies au titre de ces infractions. Enfin, pour terminer sur ce point, on peut mentionner l'infraction sur laquelle les ordonnateurs sont le plus susceptibles de se faire prendre. Il s'agit de la prise illégale d'intérêt, qui est intéressante sur plusieurs terrains mais notamment sur le fait qu'il s'agit de l'infraction qui vient fixer des limites au pantouflage des agents publics.

Le **pantouflage** est l'expression doctrinale qui désigne le fait pour un argent public de quitter la fonction publique pour le privé. Le pantouflage est encadré par ce délit car la prise illégale d'intérêt vise notamment les ministres, les élus, les fonctionnaires ou les agents d'une administration qui après avoir surveillés ou encore eu des relations financières contractuelles avec une entreprise privée se ferait embaucher par cet organisme qu'ils ont contrôlé, qu'ils ont surveillé, avec lequel ils ont eu des relations financières contractuelles au titre de leur fonction passée. Et donc si dans les 3 ans après avoir quitté la fonction publique vous allez travailler avec une de ces entreprises avec qui vous avez eu des relations et bien vous pourrez être poursuivis pour prise illégale d'intérêt. Il y a néanmoins un organisme qui permet au fonctionnaire qui ont quelques inquiétudes de demander un avis à l'autorité administrative

qui délivre une sorte de sauve conduit. Et cela pose souvent problème aux membres de cabinet ministériel.

§2 : Les comptables publics

Ces derniers voient leur fonction définie par l'article 13 du décret de 2012 dans des termes presque identiques à ce retenue en 1822.
Ainsi, ce sont les fonctionnaires qui ont la **charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des administrations publiques**.
Il en existe aujourd'hui environ 5000, tous fonctionnaires. Pour la plupart, il s'agit de personnes recrutées par un concours qui est celui des finances publiques.

A. Le statut des comptables publics

Premièrement, ils sont tous **fonctionnaires**. Deuxièmement, les comptables ont une **obligation de cautionnement,** c'est-à-dire qu'à leur entrée en fonction ils doivent déposer une somme à titre de caution qui leur sera restituée en fin de mission. Cette obligation de cautionnement varie de quelques dizaines à quelques centaines de milliers d'euros. Troisièmement, ils sont soumis à une **obligation de prestation de serment**. En principe devant les juridictions financières, en pratique c'est plus souvent devant le ministère des finances.

B. Les fonctions des comptables publics

On dégage trois missions principales qui sont fixé par le **décret de 2012**.
Premièrement, les comptables tiennent les comptes de l'administration publique à laquelle ils appartiennent, c'est-à-dire qu'ils tiennent la comptabilité au quotidien et doivent assurer en fin d'exercice la réédition des comptes. Deuxièmement, les comptables doivent exécuter les recettes et les dépenses. Troisièmement, les comptables sont chargés d'une mission de contrôle préalable à l'exécution des recettes et surtout des dépenses. Il s'agit principalement de la régularité des ordres donnés par les ordonnateurs que constitue cette obligation. Par exemple, il s'agit d'un certain nombre de pièce justificative que les textes imposent à l'ordonnateur de produire, il s'agit aussi de la transmission au préfet des actes locaux… En somme, cela veut dire que le comptable n'a pas à contrôler le bien-fondé de la décision ni à contrôler l'opportunité de la dépense. Néanmoins, il y a des choses qu'il doit contrôler, et s'il ne le fait pas il peut voir sa responsabilité engagée.

C. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics (RPP)

Cette RPP est un mécanisme de responsabilité tout à fait particulier qui repose sur des textes issus de la révolution française directement rattachés à la création de la Cour des comptes en 1807 par Napoléon. Il se trouve que dès l'origine ce régime de responsabilité repose sur ce que la pratique qualifie de volet. On en dégage deux : le volet objectif et le volet subjectif ; néanmoins il marche ensemble.

Depuis l'origine révolutionnaire, et aujourd'hui depuis l'empire du **décret de 2012**, le principe est que **toute irrégularité commise par le comptable entraîne la responsabilité du comptable indépendamment de son comportement subjectif (= volet objectif)**. Cela implique pour le comptable d'être mis en débet par la juridiction financière, c'est-à-dire que le comptable est constitué débiteur de la collectivité à laquelle il appartient. Il se trouve que cette responsabilité purement objective a été construite par des dispositions réglementaires. Ainsi, le **Conseil d'Etat dans l'arrêt du 12 juillet 1907, Nicole**, vient illustrer en cassation la portée de cette responsabilité objective. Dans cet arrêt, un comptable se voit mis en cause et voit sa responsabilité engagée pour avoir réalisé une dépense sur la base d'une pièce justificative qui après une enquête et une décision du juge pénal s'est avérée être un faux réalisé par l'ordonnateur. Et aux vues de la responsabilité objective, il n'est pas possible pour le comptable de se défendre en avançant qu'il ne pouvait pas savoir qu'il s'agissait d'un faux.

Le volet subjectif : La **loi du 16 septembre 1807** crée un mécanisme de remise gracieuse susceptible d'être accordée aux comptables par le ministre des finances. En 1807, l'idée est donc de compenser l'automaticité et la brutalité potentielle de la responsabilité objective. Il se trouve que ce volet subjectif a subi une évolution législative parce que le mécanisme marche tellement bien que dans la pratique, certaines années, c'est au-delà de 99% des sommes qui devait être sortie de sa poche par le comptable qui venait être gracié par le ministre. En effet, depuis 1807, la loi accorde aux Ministre des finances la possibilité d'accorder des remises gracieuses à ses comptables. Dans l'hypothèses où la juridiction judicaire a mis en délai le comptable. En faits cette faculté offerte aux ministres par la loi a été abusée car dans l'immense majorité des cas les comptables se voyaient offrir cette protection par leur supérieur. Au milieu des années 2000, c'est entre 99.7 et 99.9% des condamnations pécuniaires qui au bout du compte bénéficiaient d'une remise gracieuse. Plus généralement, selon un rapport parlementaire publié au milieu des années 2011, c'est en moyenne de l'ordre de 95% des condamnations des juridictions financières qui se voyaient anéanties par le ministre. Et cette situation était certes justifiée juridiquement. Néanmoins, du point de vue de la Cour des comptes cette situation ruinait l'essentiel de leur décision. C'est pourquoi le parlement a accepté de réformer cette procédure en limitant les effets rattachés à la compétence du ministre. Ainsi, depuis une **loi du 28 décembre 2011** la loi opère une distinction entre deux situations. Cette distinction tient au préjudice qu'a subi la collectivité publique ou non suite au manquement du comptable.

Dans le cas où le manquement du comptable a causé un préjudice, la procédure habituelle continue à s'appliquer sauf que dans certaines hypothèses la remise gracieuse ne peut plus être totale. On exige maintenant un **laissé à charge du comptable**, c'est-à-dire qu'un barème établi par le pouvoir réglementaire indique le plancher en deçà duquel la remise gracieuse n'est pas possible. En pratique, la Cour des comptes estime que le Ministre persiste à ne laisser à charge que la somme minimale.
Dans le cas où le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice, le ministre ne peut plus accorder de remise gracieuse car c'est la juridiction administrative qui doit régler l'affaire complètement en maintenant à la charge du comptable une forme de sanction qualifiée par les textes de sommes non-rémissibles.

Conclusion : **cette RPP garde sa spécificité d'origine même si le législateur a voulu l'atténuer.**

D. Les comptables de fait (ou gestionnaire de fait)

Cette notion de **comptable de fait** renvoie à une situation pathologique qui dans l'immense majorité des cas repose sur une violation du principe séparateur des comptables.
C'est l'hypothèse où un ordonnateur va s'exécuter comme un comptable, c'est ce qu'on appelle un « comptable patent ».
Derrière cette notion se trouve une définition qui l'associera à des situations très diverses.

C'est la jurisprudence de la Cour des comptes qui est à l'origine de cette notion prétorienne qui est extraite de **l'arrêt du 23 août 1934, Ville de Roubaix**, dans lequel la Cour inaugure cette possibilité de poursuivre certains comportements qualifiés de comptabilité de fait. Le Conseil d'Etat en tant que juge de cassation de la Cour de comptes a repris cette notion dans un **arrêt Nicole de 1907**. Et c'est cet arrêt qui consacre le régime juridique que la Cour des comptes lui avait attaché. Ce régime consiste à ce que la personne qualifiée de comptable de fait va être juridiquement traitée par le juge financier comme un comptable de droit. Cette définition est aujourd'hui formulée par la loi, il s'agit de l'article 60 de la Loi de Finance du 23 février 1963. Et concrètement cette définition identifie des personnes qui manient irrégulièrement, car sans habilitation, des fonds publics.

En pratique, la Cour des Comptes identifie et poursuit chaque année quelques dizaines de cas. Derrière ces cas se cachent parfois des situations extrêmement problématiques moralement, et susceptibles d'être poursuivies par le juge pénal. Nonobstant, cela peut aussi recouvrir des situations moralement plus

acceptables. C'est notamment le cas avec la première série de gestion de fait qui renvoie à la notion des **associations transparentes**. Cette notion est utilisée par le juge pour désigner des cas où des associations **loi 1901** interviennent en lieu et place d'une collectivité publique dans la prise en charge de certaines de ses missions, et ce en étant financé par la collectivité elle-même.

L'exemple typique tient à des associations créées par des communes afin de prendre en charge certaines missions culturelles qui relèveront de certaines compétences de la commune qu'elle ne souhaite pas prendre en charge. Ainsi, sur le plan moral on peut estimer que le maire a en réalité tenter de satisfaire au mieux l'intérêt général qu'il avait identifié, et surtout au moindre coût. Ainsi, la notion d'association transparent a vu sa définition précisée par le Conseil d'Etat.
L'arrêt du Conseil d'Etat du 21 mars 2007, Commune de Boulogne Billancourt, vient reformuler les indices qui permettent d'identifier une association transparente en évoquant les trois indices principaux : **le mode de création de l'association, le contrôle ou non de la collectivité sur l'association**, et **le financement de l'association**. Et si au regard de ces trois séries d'indices il apparaît que l'association à une autonomie trop réduite pour être autonome, elle sera qualifiée d'association transparente et par conséquent l'ensemble des actes de l'association seront considérés juridiquement comme des actes de la collectivité. De plus, sur le plan budgétaire et financier, les membres de l'association qui reçoivent les subventions manient alors de l'argent public. Ils sont alors qualifiés de comptable de fait, et sont susceptibles d'être poursuivis à ce titre.

En 1992, plusieurs associations transparentes beaucoup plus inquiétantes ont été identifiées par des juridiction financières. La première est l'affaire dite Carrefour du développement, qui a vu le ministre Christian Nucci être poursuivi pénalement mais aussi par la Cour des comptes en tant que comptable de fait d'une association nommée Carrefour du développement qui était en fait une association entièrement financée par le Ministère du développement qu'il dirigeait. Et en réalité l'essentiel des sommes étaient utilisées pour financer les campagnes électorales du ministre.
En 1992, Nice et son ancien maire Jacques Médecin fait l'objet de poursuites pénales et de la Cour des comptes pour avoir participé à la création de l'association Nice Communication qui était sensée financer un journal d'information municipal lui-même financé par la commune, qui était en pratique un pur tract électoral.
Aujourd'hui cette notion est plus rarement mobilisée car la plupart des élus ont aujourd'hui intégré ce concept et sont par conséquent plus prudent.

La seconde catégorie est celle des **mandats fictifs**, c'est-à-dire la situation à travers laquelle un **ordonnateur va parvenir à extraire irrégulièrement des fonds publics par le biais d'un acte inexistant**. Il est alors possible d'être poursuivi au titre d'une compatibilité de fait. Nonobstant, il se trouve que parfois ce sont des situations plus compliquées que celle d'une simple extraction d'argent public.
Un exemple assez sophistiqué de cas de mandats fictifs concerne Patrick Balkany. En l'espèce, Patrick et sa femme souhaitent avoir du personnel de maison, donc Isabelle finit par trouver un couple qui convient à tout le monde et qui effectivement pendant environ 3 ans et demi a servi au domicile des Balkany comme personnel de maison. Cependant, pour les payer le maire demande au comptable public d'embaucher ces deux personnes en tant que personnel de la commune. Problème, cela fini par sortir suite à la condamnation pénale. Du point de vue des juridictions financières, la Cour des comptes à condamner en 2003 Balkany en tant que comptable de fait de Levallois. Il est donc constitué débiteur de la commune de Levallois-Perret à la hauteur de 3 millions de francs. Ce qui est intéressant est que dans cet affaire, Patrick Balkany n'avait a priori pas manié au sens physique du terme de l'argent public. Néanmoins, la Cour des comptes considère que la notion de gestion de fait est suffisamment souple pour prendre en compte une sorte de maniement seulement indirect de l'argent public, en consistant finalement à tirer les bénéfices des dépenses publiques qui ont été engagées sans pour autant manier directement l'argent.