COUR DES COMPTES

-------

PREMIERE CHAMBRE

-------

PREMIERE SECTION

-------

***Arrêt n° 61332***

TRESORIER-PAYEUR GENERAL

DE L’ESSONNE

Exercices 2004 et 2007

Rapport n° 2011-34-0

Audience publique du 30 mars 2011

Lecture publique du 6 juillet 2011

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu les comptes rendus pour l’exercice 2004 par M.  X et l’exercice 2007 par M. Y, trésoriers-payeurs généraux de l’Essonne, en leur qualité de comptables du Trésor ;

Vu les pièces produites à l’appui de ces comptes ou recueillies au cours de l’instruction ;

Vu l’article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Vu les lois et règlements applicables à la comptabilité des comptables du Trésor, notamment l’ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances ; le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, et l’instruction n° 87-128 PR du 29 octobre 1987 sur la comptabilité de l’Etat ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 111-1, L. 142-1, R. 112-8 et R. 141-10 à R. 141-12 ;

Vu le code général des impôts et le livre des procédures fiscales ;

Vu les procès-verbaux et autres pièces de remise de service entre ces comptables notamment les procurations des comptables successifs ;

Vu les lois de finances des exercices 2004 et 2007 ;

Vu l’arrêté du Premier président du 2 janvier 2007 modifié portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu l’arrêté n° 10-030 du Doyen des présidents de chambre, Premier président par intérim, du 8 janvier 2010, portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu l’arrêté n° 11-095 du Premier président, du 3 février 2011, portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu l'arrêté modifié n° 06-346 du Premier président de la Cour des comptes du 10 octobre 2006 portant création et fixant la composition des sections au sein de la Première chambre ;

Vu les lettres des 19 février et 7 octobre 2009 par lesquelles, en application de l’article R. 141-10 du code des juridictions financières, le président de la Première chambre de la Cour des comptes a notifié au trésorier-payeur général du département de l’Essonne le contrôle de ses comptes pour les exercices 2002 à 2007 ;

Vu l’ordonnance n° 61324 par laquelle la Cour a constaté la décharge de M. X au titre des exercices 2001, du 29 décembre, 2002, 2003 et ordonné la décharge de M. X au titre des exercices 2005 et 2006, au 14 décembre, et de M. Y au titre de l’exercice 2006, du 15 décembre ;

Vu le réquisitoire à fin d’instruction de charges n° 2010-75 RQ-DB du 9 septembre 2010, notifié le 24 septembre 2010, dont MM. X et Y ont accusé réception le 28 septembre 2010 ;

Vu la décision du président de la Première chambre de la Cour des comptes désignant le 27 septembre 2010, M. X.-H. Martin, conseiller maître, pour instruire les suites à donner au réquisitoire susvisé ;

Vu les observations du 7 décembre 2010 de M. Y ;

Vu les observations du 19 janvier 2011 de M. X ;

Vu les conclusions n° 100 du Procureur général de la République en date du 2 février 2011 ;

Vu la décision du 3 février 2011 du président de la Première chambre désignant M. Lair comme réviseur ;

Vu la lettre du 8 mars 2011 informant MM. X et Y de la date de l’audience publique du 30 mars 2011, ensemble les accusés de réception de cette lettre en date du 10 mars 2011 ;

Entendus lors de l’audience publique, M. X.-H. Martin, en son rapport oral et M. Perrin, avocat général, en ses conclusions orales ;

Entendu M. X lors de l’audience publique, en ses observations ;

Ayant délibéré hors la présence du rapporteur et du Ministère public et après avoir entendu M. Lair, conseiller maître, en ses observations ;

STATUANT DEFINITIVEMENT,

ORDONNE :

**A l’égard de M.  X**

**Au titre de l'exercice 2004**

**Première charge : trésorerie de Brunoy – Sarl SGIS 91– reste à recouvrer de 16 149 €**

Attendu que, dans son réquisitoire n° 2010-75 susvisé, le Procureur général a relevé que la SARL intervention gardiennage sécurité (SIGS 91) a été déclarée en liquidation judiciaire le 25 mars 2002 par jugement publié le 17 avril 2002 au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) ;

Attendu que, le 14 août 2002, le trésorier de Brunoy, comptable subordonné chargé du recouvrement, a déclaré, à titre définitif au passif de la procédure, deux cotisations d’impôt sur les sociétés dûes au titre de l’exercice 2000, mises en recouvrement le 31 mars 2002, portant sur les sommes respectives de 14 355 € et 1 397 €, soit un montant total de 15 752 €, ramené à 13 974 € par suite d’un dégrèvement du 2 juin 2003 ; que, le trésorier de Brunoy a en outre omis de déclarer, à titre provisionnel au passif de la procédure, l’imposition forfaitaire annuelle dûe au titre de l’exercice 2002, d’un montant de 2 175 €, mise en recouvrement le 30 novembre 2002 ;

Attendu que, par courriers des 5 septembre et 26 novembre 2002, le liquidateur judiciaire a informé le trésorier de Brunoy que le délai légal de déclaration était expiré et l’a invité à solliciter un relevé de forclusion auprès du juge-commissaire ; que le trésorier de Brunoy n’a pas exercé cette action à la suite de l’avis défavorable du 22 janvier 2003 du trésorier-payeur général, M. X ;

Attendu qu’en application de l’article L. 621-43 du code de commerce, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, que les créances fiscales, dont l’origine est antérieure au jugement d’ouverture d’une procédure collective, doivent faire l’objet d’une déclaration au passif ; que *« les créances du Trésor public qui n’ont pas fait l’objet d’un titre exécutoire au moment de leur déclaration sont admises à titre provisionnel »* ;

Attendu qu’aux termes de l’article L. 621-46 du code de commerce, dans sa rédaction alors applicable, à *« défaut de déclaration dans les délais fixés par décret en Conseil d’Etat, les créanciers ne sont pas admis dans les répartitions et dividendes à moins que le juge commissaire ne les relève de leur forclusion s’ils établissent que leur défaillance n’est pas due à leur fait […]* ; que *« les créances qui n’ont pas été déclarées et n’ont pas donné lieu à relevé de forclusion sont éteintes »* ; qu’en outre le décret modifié n° 85-1388 du 27 décembre 1985, relatif au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, précise en son article 66, que le délai de déclaration est de deux mois à compter de la publication du jugement au BODACC ;

Attendu qu’en l’espèce, ce délai expirait le 18 juin 2002 ; qu’en conséquence, à défaut d’avoir été déclarées en temps utile, les créances relatives aux cotisations d’impôt sur les sociétés au titre de l’exercice 2000, restant à recouvrer à hauteur de 13 974 €, sont éteintes à partir du 18 juin 2002 ; qu’en outre, à défaut d’avoir été déclarée à titre provisionnel, la créance relative à l’imposition forfaitaire annuelle des sociétés dûe au titre de l’exercice 2002, d’un montant de 2 175 € et dont l’origine est antérieure au jugement d’ouverture, se trouve éteinte à cette même date ;

Attendu que, sur demande du trésorier de Brunoy du 1eroctobre 2004, et à la suite de la délivrance le 2 juillet 2004 d’un certificat d’irrécouvrabilité du liquidateur, le trésorier-payeur général, M. X, a admis en non-valeur l’ensemble des créances susmentionnées, à hauteur de 16 149 €, le 14 octobre 2004 ;

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le Procureur général estime que la responsabilité de M. X pourrait en conséquence être engagée au titre de l’exercice 2004 ;

Considérant que, dans sa réponse du 19 janvier 2011 susvisée, M. X a retracé la chronologie des faits ; qu’il a indiqué que des raisons techniques avaient empêché l’identification, par les services d’assiette et de recouvrement, de la société débitrice et des créances à produire ; qu’il a invoqué l’instruction codificatrice confidentielle du 27 septembre 2002 et le cadre fixé par le décret n° 81-58 du 23 janvier 1981 relatif aux modalités d'octroi du sursis de versement aux comptables du Trésor pour appuyer le bien-fondé de son action ; qu’il a exposé la conduite qu’il a menée en matière de remise gracieuse et de décharge de responsabilité des comptables subordonnés ;

Attendu qu’en audience publique, M. X a souligné que, dans le cadre de la politique de recouvrement qu’il a menée, il privilégiait l’adaptation des moyens et diligences aux enjeux ; que, selon lui, les créances en question, de faible montant, ne présentaient pas de perspective de recouvrement ; qu’il n’a pas, en conséquence, souhaité que le comptable de Brunoy, comptable subordonné en charge de leur recouvrement, engage d’action en relevé de forclusion ;

Considérant qu’aux termes de l’article 60-I, - 3èmealinéa de la loi du 23 février 1963 la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable *«* *se trouve engagée dès lors (…) qu’une recette n’a pas été recouvrée »* ; que la politique sélective de recouvrement mise en œuvre par le trésorier-payeur général n’exonère pas le comptable de sa responsabilité personnelle et pécuniaire en matière de recouvrement de recettes ;

Attendu que l’article 1er du décret n° 81-58 du 23 janvier 1981, codifié à l’article 429 de l’annexe III du code général des impôts, dispose qu’*« en dehors des cas de remises de débet, les comptables du Trésor ... ne peuvent être dispensés de verser, en tout ou en partie, de leurs deniers personnels les cotes ou fractions de cotes et les frais de poursuite y afférents non recouvrés au 31 décembre de la quatrième année suivant celle de la mise en recouvrement des rôles ni admis en non-valeurs que s'ils ont obtenu soit un sursis de versement, soit la décharge ou l'atténuation de leur responsabilité »* ;

Attendu que l’article 430 de l’annexe III du code général des impôts dispose que *« les demandes de sursis de versement peuvent être présentées alors même que les cotes qu’elles visent n’auraient pas été encore portées sur des états de cotes irrécouvrables »* ;

Attendu que l’article 426 de l’annexe III du code général des impôts prévoit que *« les comptables du Trésor chargés du recouvrement des impôts directs peuvent, dans les délais et conditions fixées par les instructions ministérielles, demander l'admission en non-valeur des cotes irrécouvrables*» ;

Attendu que l’instruction codificatrice confidentielle n° 02-008 du 27 septembre 2002 invoquée par le trésorier-payeur général est une actualisation de l’instruction codificatrice n° 01-011 A1 du 28 septembre 2001 ; que cette instruction, certes, précise en son paragraphe 3.1 que *« dès lors qu'une procédure s'achève par une clôture pour insuffisance d'actifs, sous réserve que le Trésor n'aurait pu être désintéressé même si le comptable avait régulièrement déclaré sa créance, les services instructeurs admettront également en non-valeur les éventuelles cotes éteintes »*;

Mais attendu que la responsabilité du comptable n’est pas liée au préjudice subi ou non par le Trésor, mais qu’elle est fondée sur l’absence ou l’insuffisance des diligences du comptable, qui a définitivement compromis le recouvrement des créances ;

Attendu qu’au moment où le comptable doit produire les créances, il ne peut pas, par définition, savoir si le Trésor sera ou non désintéressé ; que dès lors, l’absence ou le retard de la production constitue un défaut de ses diligences qui compromet définitivement le recouvrement des créances du Trésor ;

Attendu en l’espèce que, si l’extinction des créances a mis un terme à l’action en recouvrement du trésorier auprès du redevable de l’impôt, le trésorier-payeur général disposait d’une action en recouvrement auprès du comptable subordonné auquel était imputable l’extinction des créances ;

Attendu qu’en effet, en application de l’article 1er du décret modifié n° 64‑1022 du 29 septembre 1964 susvisé, le trésorier-payeur général avait l’obligation de mettre en jeu la responsabilité pécuniaire du trésorier de Brunoy par l’émission d’un ordre de versement à son encontre, à charge pour ce dernier de solliciter, par la suite, le sursis de versement, ou de présenter une demande en décharge de responsabilité ou une demande de remise gracieuse, conformément à l’article 3 de ce même décret ;

Attendu qu’en admettant les créances en non-valeur, au lieu d’émettre un ordre de versement à l’encontre du comptable subordonné, le trésorier-payeur général, M. X, a engagé sa propre responsabilité ;

Attendu que l’admission en non-valeur est une décision administrative qui apure dans la comptabilité une créance non recouvrée mais qui ne lie pas le juge des comptes dans l’appréciation qu’il doit porter sur la rapidité, le caractère complet et l’adéquation des diligences faites par le comptable en vue du recouvrement des créances admises en non-valeur ;

Attendu que, selon les dispositions de l’article 60 modifié de la loi de finances du 23 février 1963 susvisée : « *I -* *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (…) du recouvrement des recettes. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (…) qu’une recette n’a pas été recouvrée (…).* *III* - *Cette responsabilité s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité (…). IV – La responsabilité pécuniaire d’un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes. VI - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu (…) a l’obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant de la perte de recette subie* » ;

Attendu qu’en application du paragraphe VIII de l’article 60 modifié susvisé *les intérêts courent « au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ;

Considérant que le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est la notification à M. X du réquisitoire du ministère public ; que le comptable a accusé réception de ce réquisitoire le 28 septembre 2010 ; que les intérêts doivent donc courir à compter de cette date ;

Par ces motifs,

M. X est constitué débiteur envers l’Etat, au titre de l’année 2004, de la somme de seize mille cent quarante-neuf euros (16 149 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 septembre 2010, date à laquelle il a accusé réception du réquisitoire susvisé, premier acte de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle.

**A l'égard de M. Y**

**Au titre de l'exercice 2007**

**Seconde charge : programme 156 - action 91 - mandat n° 861 de 15 313,64 € payé le 27 juillet 2007**

Attendu que, dans son réquisitoire n° 2010-75 susvisé, le Procureur général a relevé que, sur mandat n° 861 émis le 24 juillet 2007, M. Y a payé le 27 juillet 2007 la somme totale de 15 313,64 €, justifiée par six factures relatives à diverses dépenses de fonctionnement de la trésorerie générale ;

Attendu que le mandat précité n° 861 porte la mention du *« service fait »* de la part du trésorier-payeur général, et par procuration, du receveur-percepteur, chef de la division ressources humaines et logistiques ;

Attendu, cependant, que ce mandat n’a pas fait l’objet de la signature expressément prévue de l’ordonnateur secondaire, en l’occurrence le préfet ;

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le Procureur général conclut que la responsabilité de M. Y pourrait en conséquence être engagée au titre de l’exercice 2007 ;

Attendu que, dans sa réponse du 7 décembre 2010 susvisée, M. Y a fait valoir que l’absence de signature de l’ordonnateur sur le mandat précité n° 861 relève d’une simple erreur matérielle ; qu’il s’agit d’un incident isolé puisqu’il est le seul à avoir été relevé ; que les dépenses afférentes au mandat précité font l’objet d’une pièce justificative et d’une certification du service fait ; que la consultation des pièces archivées par le préfet de l’Essonne a permis de constater l’existence du double du mandat concerné ;

Attendu qu’en application de l’article 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, *« les comptables sont tenus d’exercer [...] B. - En matière de dépenses, le contrôle : De la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué ; [...] ; - De la validité de la créance… »* ; que, aux termes de l’article 19 de ce règlement, les comptables *« sont personnellement et pécuniairement responsables (…) des contrôles prévus à l’article 12 »* ;

Attendu que l’instruction relative à la simplification de la procédure d’ordonnancement et de mandatement n° 02-025-B1 du 21 mars 2002 de la direction générale de la comptabilité publique précise que *« la seule signature de l’ordonnateur portée sur l’ordonnance ou le mandat de paiement, accompagnée de la mention « service fait », vaut ordre de payer et certification de service fait pour l’ensemble des pièces justificatives jointes » ;*

Attendu que l’annexe II de l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 précise que *« le comptable (…) doit au stade du paiement s’assurer de la qualité d’ordonnateur ou de délégataire de l’ordonnateur, du signataire de l’ordonnance ou du mandat de paiement. (…). A ce titre, il doit disposer des spécimens de signatures des ordonnateurs et de leurs délégués pour mener à bien ses contrôles » ;*

Considérant que, dès lors que le mandat n° 861 précité ne comporte pas la signature de l’ordonnateur, l’ordre de payer non signé constitue un acte administratif dépourvu de la signature de l’autorité compétente pour l’émettre ; qu’en conséquence, il ne devait pas être payé ;

Considérant que, quand bien même le trésorier-payeur général, M. Y, indique que le mandat précité s’appuie sur des pièces justificatives, les conditions de certification du service fait ne sont pas réunies ; que celles-ci requièrent la signature de l’ordonnateur dans les conditions prévues à l’annexe II de l’instruction codificatrice du 17 novembre 2003 ;

Considérant que, si le double archivé et retrouvé à la préfecture de l’Essonne corrobore le fait qu’il s’agit d’un mandat traité en son temps par les services du préfet, cette corroboration tardive ne peut venir suppléer aux contrôles auxquels le comptable était tenu préalablement au paiement ; que dès lors, le comptable ne pouvait exercer le contrôle de la qualité de l’ordonnateur, prévu à l’article 12-B du décret du 29 décembre 1962 susvisé ;

Considérant que le trésorier-payeur général aurait dû suspendre le paiement du mandat n° 861 et en informer l’ordonnateur, comme le prévoit l'article 37 du décret du 29 décembre 1962 précité ;

Considérant que les arguments présentés par M. Y, s’ils peuvent être avancés à l’appui d’une demande de remise gracieuse, ne sauraient dégager la responsabilité du comptable devant le juge des comptes ;

Attendu que, selon les dispositions de l’article 60 modifié de la loi de finances du 23 février 1963 susvisée : *« I - Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (…) du paiement des dépenses. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (…) qu’une dépense a été irrégulièrement payée (…). La responsabilité pécuniaire d’un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes. VI - Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu (…) a l’obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant de (…) la dépense irrégulièrement payée (…) »* ;

Attendu qu’en application du paragraphe VIII de l’article 60 modifié susvisé *les intérêts courent « au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ;

Considérant que le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est la notification à M. Y du réquisitoire du ministère public ; que le comptable a accusé réception de ce réquisitoire le 28 septembre 2010 ; que les intérêts doivent donc courir à compter de cette date ;

Par ces motifs,

M. Y est constitué débiteur envers l’Etat, au titre de l’année 2007, de la somme de quinze mille trois cent treize euros et soixante-quatre centimes (15 313,64 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 septembre 2010, date à laquelle il a accusé réception du réquisitoire susvisé, premier acte de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle.

--------

Fait et jugé en la Cour des comptes, première chambre, première section, le trente mars deux mil onze, présents : Mme Fradin, président de section, M. Lair, Mme Dos Reis et M. Chouvet, conseillers maîtres.

Signé : Fradin, président de section, et Rackelboom, greffier.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes.

En conséquence, la République mande et ordonne à tous les huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près des tribunaux de grande instance, d’y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique, de prêter main-forte, lorsqu’ils en sont légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation,**

**Le Chef du greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**

La présente décision juridictionnelle est susceptible d’un pourvoi devant le Conseil d’Etat qui doit, à peine d’irrecevabilité, être introduit dans un délai de deux mois à compter de la date de sa notification (article R. 143-3 du code des juridictions financières).