COUR DES COMPTES

  -------

SEPTIEME CHAMBRE

  -------

DEUXIEME SECTION

  -------

***Arrêt n° 65861***

CONSERVATOIRE DE L’ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Exercices 2006 à 2010

Rapports n°s 2012-882-0 et 2013-16-0

Audience publique du 18 janvier 2013

Lecture publique du 29 janvier 2013

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le réquisitoire n° 2012-75 RQ-DB du 15 novembre 2012 du Procureur général près la Cour des comptes saisissant la septième chambre de la Cour de neuf présomptions de charges soulevées au cours des exercices 2006 à 2010 à l’encontre de MM. X et Y, agents comptables du CONSERVATOIRE DE L’ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES au 28 février 2007 et du 1er mars 2007 ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code de l’environnement ;

Vu l’article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, dans sa rédaction issue de l’article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu les lois et règlements applicables aux établissements publics nationaux ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique alors en vigueur ;

Vu le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l’article 60 de la loi de finances de 1963 susvisée ;

Vu l’arrêté du Premier président de la Cour des comptes n° 11-829 du 27 décembre 2011 portant répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu l’ordonnance n° 53947 du 27 février 2009 déchargeant M. X de sa gestion du 1er janvier au 31 décembre 2005 ;

Vu les lettres du 16 novembre 2012 transmettant le réquisitoire du ministère public aux deux comptables concernés et à la direction de l’établissement, ainsi que leurs accusés de réception en date du 19 novembre 2012 ;

Vu les autres pièces du dossier et notamment les courriers du directeur de l’établissement et de MM. Y et X, reçus respectivement les 6 décembre, 11 décembre et 20 décembre 2012 ;

Vu le rapport n° 2012-882-0 du 21 décembre 2012 de M. Frédéric Angermann, conseiller référendaire, et son rapport complémentaire n° 2013-16-0 du 9 janvier 2013 ;

Vu les conclusions n° 25 du 14 janvier 2013 du Procureur général de la République ;

Vu les lettres du 4 janvier 2013 informant les comptables et la direction de l’établissement de la date de l’audience publique, et leurs accusés de réception datés du 7 janvier 2013 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 18 janvier 2013, M. Angermann en ses rapports, M. Yves Perrin, avocat général, en ses conclusions, MM. X et Y ayant eu la parole en dernier ;

Ayant délibéré hors la présence du rapporteur et du ministère public et après avoir entendu M. Olivier Ortiz, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

*Sur la charge n° 1*

Considérant que le titre de recette n° 289 d’un montant de 3 828 € a été émis le 12 juillet 2007 pour des pénalités de retard à l’encontre d’une entreprise titulaire d’un marché public ; que selon le réquisitoire susvisé, le défaut de déclaration de la créance au passif de la procédure collective ouverte à l’encontre de la société est susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y, à hauteur de 3 828 €, au titre de l’exercice 2008 ;

Considérant que le comptable fait valoir que, d’une part, les poursuites engagées depuis la prise en charge du titre ont été rapides et adéquates, que d’autre part, la connaissance tardive de la procédure collective ne lui a pas permis de déclarer sa créance dans les délais, qu’enfin, le défaut de déclaration n’a pas entraîné de préjudice financier pour le Conservatoire ;

Considérant qu’il ressort du dossier que le comptable a adressé des lettres de rappel les 11 octobre et 31 décembre 2007, avant de saisir le 22 mai 2008 un huissier pour procéder au recouvrement forcé ; que ce dernier lui a alors signalé que la société débitrice, sise à Arles, avait été déclarée en mars 2008 en redressement judiciaire, procédure convertie le 15 mai 2008 en liquidation ; que le comptable, forclos depuis le 28 mai 2008, a produit la créance le 2 juin 2008 ; que sa demande en relevé de forclusion a été rejetée en novembre 2008 par le juge-commissaire ; qu’en définitive, la créance a été admise en non-valeur en février 2009 ;

Considérant qu’en matière de recouvrement de créances, les comptables publics doivent exercer des diligences adéquates, complètes et rapides ; qu’en l’espèce, le comptable a pris en charge la créance en cause neuf mois avant l’ouverture de la procédure collective ; qu’il lui appartenait de s’organiser pour suivre la situation du débiteur et qu’une action plus rapide de sa part aurait pu lui permettre d’éviter la forclusion ; que l’insolvabilité du débiteur antérieure à la prise en charge du titre de recette n’est pas avérée ;

Considérant que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables se trouve engagée dès lors qu’une recette n’a pas été recouvrée ; que, dans son appréciation, le juge des comptes n’est pas tenu par les décisions administratives d’admission en non-valeur ;

Considérant que le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure et qu’il a conduit à un préjudice financier pour l’établissement ;

Considérant qu’en application du paragraphe VI, alinéa 3, de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, « *Lorsque le manquement du comptable (…) a causé un préjudice financier à l’organisme public concerné (…), le comptable a l’obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante*» ; qu’il y a donc lieu de constituer en débet M. Y, au titre de l’exercice 2008, de la somme de 3 828 € ;

Considérant que les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ; que, dès lors, la somme de 3 828 € est augmentée des intérêts de droit à compter du 19 novembre 2012, date à laquelle le réquisitoire a été notifié au comptable ;

*Sur la charge n° 2*

Considérant que le Conservatoire a loué des locaux communaux par un bail de neuf ans conclu en 2000, dont la durée a été prorogée par avenant jusqu’au 31 mars 2010 ; que selon le réquisitoire susvisé, le paiement sans justification de deux mandats relatifs aux loyers des deuxième et troisième trimestres 2010 est susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y, à hauteur de 6 075,51 €, au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant que le comptable argue qu’une décision du maire en date du 16 novembre 2010 ne modifiait pas les conditions financières du bail et que les mandats ont été payés au vu de titres exécutoires et de la décision communale autorisant la prolongation du bail ; qu’il n’en est résulté, selon lui, aucun préjudice financier pour l’établissement ;

Considérant qu’il ressort du dossier que par mandat n° 5185 du 25 août 2010, appuyé d’un titre exécutoire et d’une lettre restée sans suite du directeur de l’établissement sollicitant du maire l’autorisation d’occuper les locaux jusqu’au 31 août 2010, le comptable a payé à la collectivité la somme de 3 037,55 €, correspondant au loyer du deuxième trimestre 2010 ;

Considérant que par mandat n° 8102 du 25 novembre 2010, appuyé d’un titre exécutoire, d’une décision du maire du 16 novembre 2010 de renouveler le bail pour la période du 1er avril 2010 au 15 janvier 2011 et d’une lettre non datée de l’ordonnateur indiquant qu’afin«*d’officialiser* [la] *présence du* [Conservatoire] *dans les locaux… sans devoir signer un nouvel avenant, la commune va* [lui] *adresser un document signé du Maire*»*,* le comptable a réglé la somme de 3 037,55 € correspondant au loyer du troisième trimestre 2010 ;

Considérant qu’en matière de dépense, les comptables sont tenus d’exercer, en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle de l’exactitude des calculs de liquidation et de la production des justifications ; que leur responsabilité se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ; que cette responsabilité s’apprécie au moment du paiement ;

Considérant qu’en honorant le premier mandat, M. Y a payé le loyer en cause sans disposer d’un bail en bonne et due forme, ni d’un avenant ; qu’il n’a pas exercé les contrôles qui lui incombaient ; qu’il aurait dû suspendre le paiement du mandat et en informer l’ordonnateur ; qu’en revanche, il a réglé le second mandat en disposant de justifications, lesquelles lui permettaient de vérifier l’exacte liquidation des loyers ; qu’en conséquence, il n’y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité   
de M. Y pour le règlement du loyer du troisième trimestre 2010 ;

Considérant que s’agissant du loyer du deuxième trimestre 2010, le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

Considérant que le préjudice financier n’est pas avéré pour l’établissement qui a occupé les locaux ;

Considérant qu’en application du paraghraphe VI, alinéa 2, de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, « *lorsque le manquement du comptable (…) n’a pas causé de préjudice financier (…)* », la juridiction « *peut obliger [le comptable] à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce* » ; que le montant maximal de cette somme est fixé par le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable, soit à 299,40 € au cas d’espèce ; qu’eu égard aux circonstances, notamment la volonté exprimée de l’ordonnateur de régler la dépense en cause, il y a lieu d’arrêter cette somme à 150 € au titre de l’exercice 2010 ;

*Sur la charge n° 3*

Considérant que le comptable a réglé en 2009 et 2010 plusieurs mandats relatifs à des subventions accordées à l’amicale du personnel de l’établissement ; que, selon le réquisitoire susvisé, les conventions accompagnant les mandats n’avaient pas été soumises à l’avis préalable de l’autorité chargée du contrôle financier ; que cette circonstance est susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y, à hauteur de 58 690 €, au titre de l’exercice 2009, et de 64 800 €, au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant que ni le comptable ni l’ordonnateur ne contestent l’absence de visa préalable ; que ce dernier se borne à indiquer que « *ces subventions (…) ont été présentées au CGEFI lors de la réunion préparatoire du conseil d’administration sans observation de sa part* » ;

Considérant que l’article 13 du décret du 29 décembre 1962 prescrit que le comptable s’assure de « *l'intervention préalable des contrôles réglementaires »* ; que l’arrêté du 24 juin 2008 relatif aux modalités d’exercice du contrôle financier de l’Etat sur le Conservatoire prévoit que les contrats, conventions et marchés sont soumis à l’avis préalable du contrôleur selon des seuils et des modalités qu’il fixe en fonction des résultats de l’évaluation des circuits et procédures et après consultation de l’établissement ; que ces règles ont été définies par la note du ministère de l’économie, de l’industrie et de l’emploi en date du 8 juillet 2008, laquelle prévoit un avis préalable de l’autorité chargée du contrôle financier pour les décisions attributives de subvention lorsque leur montant est égal ou supérieur à 23 000 € TTC ;

Considérant que par mandats n°s 1 243, 5 798 et 8 570 des 10 mars, 10 septembre et 30 novembre 2009, le comptable a réglé la somme de 58 690 € ; que par mandats n°s 8, 2 579 et 4 834 des 25 janvier, 7 mai et 4 août 2010, il a payé la somme de 64 800 € ; qu’en sus des délibérations du conseil d’administration, la première série de mandats était accompagnée de la convention du 26 mars 2009 relative aux actions de l’*Amicale du personnel du conservatoire de l’espace littoral*, et la seconde série de mandats de la convention relative aux mêmes actions pour l’année 2010 ; que ni les deux subventions ni leurs conventions support n’ont fait l’objet d’un avis préalable de l’autorité chargée du contrôle financier ;

Considérant que M. Y a méconnu les dispositions ci-dessus rappelées ; qu’à défaut de l’avis préalable du contrôle financier, il aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur ;

Considérant que le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

Considérant qu’aucun préjudice financier n’est avéré pour l’établissement dans la mesure où les versements opérés résultent de délibérations du conseil d’administration et de conventions signées par l’ordonnateur ;

Considérant qu’en application du paragraphe VI, alinéa 2, de l’article 60 précité, il y a lieu, au titre des mandats en cause, d’obliger le comptable à s'acquitter d'une somme, non rémissible, arrêtée, eu égard aux circonstances, notamment la volonté exprimée de l’établissement de régler les dépenses en cause, à 100 € au titre de l’exercice 2009 et à 100 € au titre de l’exercice 2010 ;

*Sur la charge n° 4*

Considérant que le comptable a réglé en 2009 et 2010 des mandats relatifs à des subventions accordées à un groupement d’intérêt public (GIP) en exécution d’une convention-cadre conclue par le Conservatoire ; que selon le réquisitoire susvisé, le versement sans l’avis préalable de l’autorité chargée du contrôle financier est susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y, à hauteur de 43 231,82 €, au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant que le comptable fait valoir que le versement en cause ne correspondait pas à une subvention mais à une participation financière assimilée à une cotisation et que ni la convention initiale ni l’avenant de prorogation n’étaient soumis à l’avis du contrôleur financier ;

Considérant qu’il ressort du dossier qu’en exécution du mandat n° 5 053 du 12 août 2009, accompagné d’une convention-cadre quadriennale conclue le 31 mars 2005 entre le Conservatoire et le GIP, le comptable a payé la somme de 42 000 € ; que cette convention, arrivant à terme le 31 mars 2009, a été reconduite à hauteur de 42 000 € par décision du conseil d’administration du 25 février 2009 ; que ce dernier a également validé, le 28 octobre 2009, le versement d’une somme de 43 231,82 €, effectivement versée par mandat n° 4 875 du 9 août 2010, et ce sans l’avis préalable du contrôleur économique et financier du Conservatoire ;

Considérant que le compte rendu du conseil d’administration du 28 octobre 2009 range explicitement la participation du Conservatoire au budget du GIP dans la catégorie des subventions ; que, dès lors, l’argument du comptable n’est pas recevable ; que, par ailleurs, le visa d’une convention pluriannuelle, qui ne précise pas de montant annuel ou dont les montants annuels ne sont prévus que pour des exercices différents de ceux en cause, ne vaut pas pour les versements effectués lors des exercices suivants ;

Considérant que M. Y a méconnu les dispositions ci-dessus rappelées ; qu’à défaut de l’avis préalable du contrôle financier, il aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur ;

Considérant que le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

Considérant qu’aucun préjudice financier n’est avéré pour l’établissement ;

Considérant qu’en application du paragraphe VI, alinéa 2, de l’article 60 précité, il y a lieu, au titre du mandat en cause, d’obliger le comptable à s'acquitter d'une somme, non rémissible, arrêtée, eu égard aux circonstances ci-dessus mentionnées, à 100 € au titre de l’exercice 2010 ;

*Sur la charge n° 5*

Considérant que dans le cadre d’un marché public de prestations intellectuelles conclu en mars 2010 par le Conservatoire, le comptable a été informé de la cession de créances du titulaire du marché à un établissement bancaire ; que selon le réquisitoire susvisé, l’écart relevé entre le montant des créances cédées et celui effectivement payé à l’établissement cessionnaire représente un règlement non libératoire susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité de M. Y, à hauteur de 6 267,04 €, au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant que le comptable indique que le compte *Dailly* a été soldé et qu’il n’y a pas eu de préjudice pour le Conservatoire, débiteur cédé ;

Considérant qu’il ressort du dossier que le comptable a été informé les 7 mai et 15 juin 2010 de deux cessions de créances professionnelles portant sur un montant total de 49 000,12 € ; que par mandats n°s 3 072 et 3 815 des 1er juin et 29 juin 2010, le comptable a payé la somme de 42 733,08 € à la banque, cessionnaire ; que par mandat n° 5 152 du 25 août 2010, il a réglé la somme de 10 488,92 € au cédant, titulaire du marché ;

Considérant que, d’une part, les actes de cession respectent le formalisme prévu par l’article L. 313-23 du code monétaire et financier ; que, d’autre part, bien qu’il ait notifié les cessions au Conservatoire, par courrier daté du 3 mai 2010, afin d’éviter un éventuel paiement entre les mains du cédant, l’établissement de crédit cessionnaire, également banque du cédant, n’a contesté les opérations en cause ni lors des cessions ni à la clôture du compte *Dailly*, ce que confirme un message que la banque a transmis par voie électronique le 22 août 2012 à l’agence comptable du Conservatoire, relatif à l’absence habituelle de délivrance de mainlevée sur une cession *Dailly* ; qu’enfin le montant des mandats payés correspond au montant du marché et à sa décomposition ; qu’en tout état de cause, M. Y aurait gagné à demander un écrit conjoint, pour la bonne fin et la sécurité juridique de ces opérations ;

Considérant qu’au cas d’espèce, il n’y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité de M. Y ;

*Sur les charges n°s 6 et 7*

Considérant que MM. X et Y ont procédé au cours des exercices 2006 à 2010 au paiement d’augmentations des indemnités de fonctions des délégués régionaux du Conservatoire ; que selon le réquisitoire susvisé, ces paiements sont susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité des comptables, chacun pour la période le concernant ;

Considérant que M. Y produit une décision du directeur du Conservatoire, visée du contrôleur financier, revalorisant le montant mensuel de cette indemnité pour la porter à 360,40 € ; qu’en outre, le comptable précise qu’il disposait, au moment du paiement, de toutes les pièces justifiant des paiements contestés ;

Considérant qu’il ressort du dossier qu’aux termes d’une lettre de la direction du budget du 22 janvier 1990, le taux annuel de cette indemnité a été porté à 23 153 F, soit 3 529,65 € annuels et 294,14 € mensuels ; que le montant effectivement versé depuis 2005 a été de 4 324,80 € annuels, soit 360,40 € mensuels ;

Considérant qu’au vu de la réponse du comptable et des pièces fournies justifiant de la vérification des calculs de liquidation des indemnités, il n’y a pas lieu de donner suite aux présomptions de charge n°s 6 et 7 formulées par le réquisitoire susvisé ;

*Sur les charges n°s 8 et 9*

Considérant que MM. X et Y ont procédé au cours des exercices 2006 à 2010 au paiement d’indemnités de détachement versées aux fonctionnaires accueillis sur des postes du Conservatoire ; que, selon le réquisitoire susvisé, ces paiements sont susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité des comptables, chacun pour la période le concernant ;

Considérant que les comptables font valoir que les rémunérations des agents détachés ont été payées sur la base d’un contrat et d’une notice financière de détachement visés par le contrôleur financier ; qu’ainsi ils ont pu exercer les contrôles qui leur incombaient, et notamment que le gain de rémunération sur le poste de détachement n’a pas excédé le « seuil » de 15 % posé par la circulaire du Budget  
n° 2A-04-3783 du 17 novembre 2004 relative aux conditions financières des fonctionnaires de l’Etat ;

Considérant qu’au vu de la réponse des comptables et des pièces fournies, il n’y a pas lieu de donner suite aux présomptions de charge n°s 8 et 9 formulées par le réquisitoire susvisé ;

\*\*\*

Considérant que le paragraphe VI, alinéa 2, de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 vise « *le manquement du comptable* » et « *pour chaque exercice* (…) [*un*] *montant maximal* » ; qu’ainsi, il résulte du texte qu’en cas de pluralité de charges, le juge des comptes a la faculté d’arrêter plusieurs sommes non rémissibles sur un même exercice contrôlé et que leur montant cumulé n’est pas affecté par le niveau du plafonnement prévu par le législateur ;

Considérant qu’une somme non rémissible est d’une autre nature que les débets, seuls visés par le paragraphe III de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, et qu’elle n’est donc pas productive d’intérêts ;

Par ces motifs,

**ORDONNE :**

Article 1er : M. X est déchargé de sa gestion pour la période du 1er janvier 2006 au 28 février 2007, et déclaré quitte et libéré de sa gestion terminée à cette dernière date.

Article 2 : Mainlevée peut être donnée et radiation peut être faite de toutes oppositions et inscriptions mises ou prises sur ses biens meubles ou immeubles ou sur ceux de ses ayants cause pour sûreté de ladite gestion et son cautionnement peut être restitué ou ses cautions dégagées.

Article 3 : M. Y est constitué débiteur du Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres pour la somme de 3 828 € au titre de l’exercice 2008, augmentée des intérêts de droit à compter du 19 novembre 2012.

Article 4 : Les sommes de 100 € (exercice 2009) et de 350 € (exercice 2010) sont mises à la charge de M. Y, en application du paragraphe VI, alinéa 2, de l’article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ; elles ne peuvent faire l’objet d’une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l’article 60 précité.

Article 5 : M. Y est déchargé de sa gestion pour la période du 1er mars au 31 décembre 2007.

----------

Fait et jugé à la Cour des comptes, septième chambre, deuxième section, le dix-huit janvier deux mil treize. Présents : M. Descheemaeker, président, MM. Lebuy, Gautier, Mme Darragon, MM. Doyelle, Le Méné et Ortiz, conseillers maîtres.

Signé : Descheemaeker, président, et Ferez,greffier.

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

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les 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 seront légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation,**

**le Chef du greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**